

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Langhammer, Rolf J.

Working Paper

Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: wegweisend oder abweisend?

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 182

Provided in cooperation with:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Suggested citation: Langhammer, Rolf J. (1992) : Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: wegweisend oder abweisend?, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 182, <http://hdl.handle.net/10419/407>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: wegweisend oder abweisend?

von Rolf J. Langhammer

AUS DEM INHALT

- ⊙ In den Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn bietet die Europäische Gemeinschaft weit mehr Marktöffnung, technische Kooperation und ordnungspolitische Orientierungshilfe an als bisher in allen bilateralen Handels- und Kooperationsabkommen mit Drittländern.
- ⊙ Die Abkommen können dazu beitragen, die Hände der Regierungen der drei Staaten gegen Forderungen heimischer Lobbygruppen nach Aufweichung des Reformkurses zu binden. Damit würde die internationale Glaubwürdigkeit der Reformpolitik und somit auch die Kreditwürdigkeit der Staaten auf den Weltkapitalmärkten gestärkt.
- ⊙ Den Maßstab bilateraler Freihandelsabkommen erfüllen die Abkommen jedoch bei weitem nicht. In den für die drei Staaten wichtigen Sektoren, insbesondere der Landwirtschaft, sehen die Abkommen nicht mehr vor als Marktzugangsvorteile gegenüber Drittländern.
- ⊙ Schwachstellen im Vertrag sind, daß er für die drei Länder Erziehungszollmaßnahmen und schwammige Schutzklauseln vorsieht. Wichtige Dienstleistungsbranchen wie Banken und Versicherungen in der CSFR, Polen und Ungarn werden gegen die Konkurrenz aus der Gemeinschaft gestützt. Zudem bleibt Angehörigen aus der Gemeinschaft der Zugang zu Grund und Boden in Mittel- und Osteuropa weitgehend verschlossen. Dies ist ein nicht unbedeutendes Investitionshemmnis. Aber auch die Offerten der Gemeinschaft bei der Freizügigkeit der Arbeitskräfte sind kleinlich.
- ⊙ Als Handelswirkung sind in erster Linie umlenkende Effekte zu Lasten der Anbieter aus Drittländern und nicht handelschaffende Wirkungen zu erwarten.
- ⊙ Ob die Abkommen mit der GATT-Ausnahmeregel für Freihandelszonen vereinbar sind, ist umstritten. Ein Urteil darüber wird sich im wesentlichen auf die Liberalisierungsmaßnahmen der Vertragspartner im Rahmen der Uruguay-Runde stützen müssen.

Inhaltsverzeichnis

I.	Prolog: Der Europäische Wirtschaftsraum öffnet sich nach Osten	3
II.	Ausgangslagen, Motive und Erwartungen	4
III.	Vertragsinhalte	9
	A. Der handelspolitische Teil	9
	1. Industriegüter (ausgenommen Textilien und EGKS-Produkte)	9
	2. Landwirtschaftliche Erzeugnisse	11
	3. Textilien	13
	4. Kohle, Eisen und Stahl	15
	B. Freizügigkeit, Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungshandel	16
	C. Finanzielle und wirtschaftliche Kooperation	18
	1. Finanzielle Kooperation	18
	2. Wirtschaftliche Kooperation	19
	D. Ordnungspolitik	20
IV.	Wirkungen der Abkommen	20
	A. Handelswirkungen	22
	1. Die Exporte der drei Länder in die Gemeinschaft	22
	2. Die Exporte der Gemeinschaft in die drei Länder	30
	B. Investitionswirkungen	32
V.	Die Abkommen in weltwirtschaftlicher Sicht: Ein weiterer Nagel zum Sarg des multilateralen Handelssystems?	33
VI.	Schlußfolgerungen	35
	Literaturverzeichnis	37

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Langhammer, Rolf J.:

*Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn:
wegweisend oder abweisend? / von Rolf J. Langhammer.*

Institut für Weltwirtschaft, Kiel. - Kiel : Inst. für
Weltwirtschaft, 1992

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 182)

ISBN 3-89456-020-7

NE: GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Postfach 43 09, D-2300 Kiel 1

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

I. Prolog: Der Europäische Wirtschaftsraum öffnet sich nach Osten

Mit dem 16. Dezember 1991, dem Tag der Unterzeichnung der sogenannten Europa-Abkommen zwischen der CSFR, Polen und Ungarn einerseits und der Europäischen Gemeinschaft andererseits, hat für den Europäischen Wirtschaftsraum eine neue Etappe begonnen.¹ Erstmals öffnet er sich Volkswirtschaften, die anders als seinerzeit die drei Beitrittsstaaten aus dem Mittelmeerraum (Griechenland, Spanien und Portugal) nicht nur einfach Niedrigeinkommensländer sind. Die CSFR, Polen und Ungarn befinden sich vielmehr am Anfang einer grundlegenden Neuorientierung, was die institutionellen, monetären und realwirtschaftlichen Rahmenbedingungen anlangt. In einer Situation der Ungewißheit über Zeitspanne und Ergebnis des Systemwandels setzen die Europa-Abkommen Wegmarken und Signale: Die Gemeinschaft verpflichtet sich, Handelsbarrieren innerhalb von fünf Jahren abzuschaffen, während die drei Vertragsparteien ihrerseits Importe aus der Gemeinschaft innerhalb von zehn Jahren liberalisieren müssen. Die Gemeinschaft startet dabei zuerst, und zwar bereits am 1. März 1992 mit Hilfe sogenannter Interimabkommen, um zeitliche Verzögerungen im Zuge des Ratifizierungsprozesses zu vermeiden. Die drei mittel- und osteuropäischen Staaten hingegen werden mit den Liberalisierungsschritten in den wichtigen Sektoren erst 1995 beginnen müssen. Ein Assoziierungsrat wird nach fünf Jahren prüfen, ob die Voraussetzungen für das Zünden der nächsten Integrationsstufe, nämlich der Integration der Faktormärkte (vor allem der Arbeitskräftefreizügigkeit), gegeben sind.

Verhandelt und abgeschlossen wurde nicht nur unter erheblichem politisch motiviertem Termindruck, sondern auch unter Unsicherheit über wichtige externe Rahmendaten (der Ausgang der Textilverhandlungen in der Uruguay-Runde war ungewiß). Was die Analyse dieser Abkommen jedoch im eigentlichen Sinne attraktiv

Der Autor dankt Ulrich Hiemenz und Hubertus Müller-Groeling für wertvolle Hinweise.

¹ Es handelt sich um Assoziierungsverträge (nach Art. 238 EWG-Vertrag), wie sie die Gemeinschaft in den sechziger und siebziger Jahren erstmalig mit den ehemaligen Kolonien der EWG-Mitglieder schloß (Jaunde- und Arusha-Abkommen). Die heutigen Verträge gehen jedoch erheblich weiter, was Zielsetzung und Vertragsinhalte anlangt. Sie erwähnen den Wunsch der drei neuen Vertragsparteien nach Vollmitgliedschaft in der Präambel, setzen Anfänge bei der Übernahme des EG-Vertragswerkes durch die drei Staaten (so bei den Beihilfe- und Wettbewerbsvorschriften) und schließen technische und finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft beim Reformprozeß mit ein. Aus diesem Grunde wurde für sie der Begriff "Europa-Abkommen" geprägt.

macht, ist das aktuelle Exportangebot der drei Staaten. Es ist weitgehend mit den Sektoren identisch, die die Gemeinschaft massiv gegen Importwettbewerb abschirmt. Die EG mußte also Farbe bekennen, wieviel Anpassungsdruck sie ihren arbeitsintensiven Industriegüterbranchen, ihrer Landwirtschaft, aber auch der Montanindustrie zuzumuten bereit war, um den Reformprozeß in den Staaten gemäß der oft geäußerten Devise "'trade' helfe mehr als 'aid'" zu stärken.

II. Ausgangslagen, Motive und Erwartungen

Zu Beginn des Jahres 1992 können weder die Reformstaaten noch die Gemeinschaft auf Rückenwind dank günstiger Ausgangslagen setzen.

In den Reformländern deuten bislang weder die institutionellen noch die monetären geschweige denn die realwirtschaftlichen Indikatoren auf einen geglückten Systemwandel hin.¹

Im institutionellen Bereich bestehen nach wie vor erhebliche Widerstände gegen einen Rückzug des Staates aus den großen staatseigenen Unternehmen und Banken. Die Privatisierung stockt nach Anfangserfolgen mit "Selbstgängern"; private Eigentumsrechte in politisch sensiblen Bereichen wie dem Wohnungs- und Immobilienmarkt lassen sich nur schwer verankern, solange alte Anspruchsrechte nicht verbindlich entschieden sind. Zweistufige Bankensysteme, die ordnungspolitischen wie wettbewerblichen Anforderungen gleichermaßen Rechnung tragen, sind noch nicht etabliert, Kreditbeziehungen zwischen Staatsbanken und Großbetrieben noch nicht den Kriterien von Kreditwürdigkeit und Rentabilität sowie gegebenenfalls dem Konkurs ausgesetzt.

Im monetären Bereich konnten Inflationsherde bislang entweder überhaupt noch nicht (Ungarn, CSFR) oder nicht dauerhaft (Polen) gelöscht werden, weil harte Budgetrestriktionen zwar für private Haushalte, aber noch nicht in gleichem Maße für öffentliche Haushalte und vor allem öffentliche Unternehmen gelten. Erfolge in der Mobilisierung von Ersparnissen als Folge positiver Realzinsen verpuffen leicht, wenn - wie Winiecki [1991] am Beispiel der polnischen Erfahrungen ausführt - der effizienten Allokation von Ersparnissen wenig Beachtung von den Banken geschenkt

¹ Vgl. hierzu die ausführliche Analyse von Heinrich [1991].

werden muß und sie daher die gleichen Gläubiger bevorzugen (die unrentablen Großbetriebe) wie zu Zeiten zentraler staatlicher Planung.

Realwirtschaftlich stehen die Zeichen in allen drei Staaten weiterhin auf Rückgang der industriellen Wertschöpfung. In der CSFR sank die Industrieproduktion in den ersten neun Monaten 1991 um 18 vH, in Polen um knapp 10 vH (in den ersten sieben Monaten 1991). Für Ungarn wurde für 1991 sogar ein Rückgang um 15 vH gegenüber 1990 erwartet [KOPINT-DATORG, 1991]. Überdeckt und hinausgeschoben wurden erste positive Ergebnisse im Anpassungsprozeß durch den Zusammenbruch des Handels mit der früheren Sowjetunion. Exporterfolge auf OECD-Märkten, die vor allem Ungarn aufweisen kann, reichen nicht aus, um den Modernisierungsbedarf des industriellen Kapitalstocks über Kapitalgüterimporte aus dem OECD-Raum zu decken. Der Weg über zusätzliche Kapitalimporte bildet auch keinen Ausweg. Der Neuverschuldungsspielraum ist vor allem für die bereits hoch verschuldeten Länder Polen und Ungarn sehr eng, und der Zugang zu anderen externen Ersparnissen (öffentliche Kapitalhilfe und ausländische Direktinvestitionen) kann, wie die Erfahrungen mit Entwicklungsländern zeigen, eigene Exporterlöse oder internationale private Kredite nicht ersetzen. Dies gilt auch für die drei Vertragsparteien, die zum einen in den Genuß des sogenannten PHARE-Aufbauprogramms der Gruppe der 24 kommen [Mihályi, Smolik, 1991; PHARE, 1990] und zum anderen erste Anzeichen von Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen aufweisen (so vor allem Ungarn).

Die Ausgangslage für die Gemeinschaft ist intern gekennzeichnet von dem Problem, den politischen Willen zur Vollendung des Binnenmarktes, der Währungs- und Wirtschaftsunion sowie des Einstiegs in die politische Union mit der Realität existierender Partikularinteressen und noch bestehenden erheblichen Unterschieden im Einkommens- und Entwicklungsniveau der beteiligten Volkswirtschaften in Einklang zu bringen. Extern sieht sich die Gemeinschaft als Gefangener der eigenen Attraktivität. Offizielle Mitgliedsanträge und inoffizielle Beitrittsbegehren häufen sich, ohne daß die Gemeinschaft bislang ihr eigenes Integrationsniveau konsolidieren konnte. Nicht einmal innerhalb der Zwölfergemeinschaft ist die volle Eingliederung Spaniens und Portugals bereits vollzogen; ein Umstand, der zu Sonderregeln in den Europa-Abkommen Anlaß gab. Zudem sind Befürchtungen, der oft zitierte Art. 115 EWG-Vertrag (Ermächtigung zu nationalen mengenmäßigen Beschränkungen) könnte das Jahr 1992 überleben, durch die Maastrichter Beschlüsse verstärkt worden. Extern und intern wachsen Subventionsansprüche, sei es über Struktur- und

Kohäsionsfonds, über industriepolitische Ambitionen oder über Wünsche nach umfangreichen finanziellen Transfers zugunsten Osteuropas. Letztere ziehen ihrerseits Kompensationswünsche aus dem Mittelmeerraum oder den AKP-Staaten nach sich.

In dieser Ausgangslage knüpfen sich verschiedene Erwartungen an die Europa-Abkommen. Die drei mittel- und osteuropäischen Vertragsstaaten erhoffen sich

- einen ungehinderten (und gegenüber Konkurrenten aus Entwicklungsländern privilegierten) Zugang zum natürlichen Absatz- und Beschaffungsmarkt Westeuropa;¹
- eine Stärkung der Glaubwürdigkeit ihrer Reformpolitik, nach innen wie außen. Ein Freihandelsabkommen mit dem wichtigsten Handelspartner gekoppelt mit der Verpflichtung, Teile des EG-Vertragsrechts zu übernehmen, bindet die Hände der Regierung ebenso wie ein Eintritt in den Währungsfonds oder das GATT. Die Regierung kann zu Recht auf eine verbesserte internationale Kreditwürdigkeit hoffen, wenn sie Forderungen der heimischen Lobbygruppen nach einer Verwässerung der Reformprogramme mit den Hinweisen auf die vertraglichen Verpflichtungen zur sukzessiven Markttöffnung und die Konsequenzen der Vertragsverletzung begegnet;²

¹ Daß Westeuropa der natürliche Beschaffungs- und Absatzmarkt der drei Staaten ist, zeigen die sehr engen Handelsverflechtungen in der Zwischenkriegszeit. 1935 stammten 50 vH der gesamten polnischen Importe aus der heutigen EG-12 und den beiden EFTA-Ländern mit offiziellen Beitrittsanträgen (Österreich und Schweden). Über zwei Drittel der polnischen Exporte fanden Zutritt in Westeuropa. Für Ungarn lag die Verflechtung sogar höher (59 vH bei den Importen und 69,6 vH bei den Exporten). Allein die CSFR wies niedrigere Werte auf (Importe: 45,5 vH; Exporte: 46,8 vH) [League of Nations, 1936]. Bereits heute deutet sich an, daß diese Anteile rasch wieder erreicht werden dürften. Zu den Entwicklungen bis 1990, die Anteilswerte zwischen 31 und 45 vH zeigen, vgl. Möbius [1991, S. 703].

² Zumindest einer der drei Staaten, Ungarn, hat mit externen Bindungen seine Erfahrungen. In den zwanziger Jahren trat Ungarn zusammen mit Österreich dem Völkerbund bei und verpflichtete sich dabei, seine Budget- und Geldpolitiken als Gegenleistung zu einem internationalen Kreditprogramm, das vom Völkerbund zusammen mit der Reparationenkommission arrangiert wurde, zu disziplinieren. In einem "do ut des"-Prozeß verpflichteten sich die wichtigsten europäischen Mächte 1924 darauf, die politische Unabhängigkeit, territoriale Integrität und Souveränität Ungarns zu garantieren. Ungarn seinerseits unterschrieb ein Protokoll, in dem ein Budgetausgleich, die Schaffung einer vom Finanzministerium unabhängigen Zentralbank und die Akzeptanz eines dem Völkerbund verantwortlichen Kontrolleurs in Ungarn zugesagt wurde. Auf die Beendigung der Hyperinflationsphase hatte diese Politikbindung unmittelbar positive Wirkungen. Polen, das

- die technische und finanzielle Unterstützung (und damit auch die Mitverantwortung und -gestaltung) der Gemeinschaft für den Reformprozeß zu gewinnen;
- vertraglich die EG dahingehend zu binden, daß deren Exportsubventionen in der gemeinsamen Agrarpolitik die Absatzchancen mittel- und osteuropäischer Anbieter weder auf den heimischen Märkten noch auf Drittländermärkten mindern;
- letztlich die Voraussetzungen für die volle Mitgliedschaft zu schaffen.

Die Erwartungen der Gemeinschaft sind überwiegend politischer Natur. Im Vergleich zu den unausgeschöpften Absatzchancen in Ost- und Südostasien werden die drei Staaten von ihrem Einkommens- und Entwicklungsniveau her auf absehbare Zeit nicht zu Wachstumsmärkten für die Kapital- und Konsumgüterexporte der Gemeinschaft avancieren können, auch wenn sie ihre Handelsbarrieren abbauen. Gewichtige Barrieren liegen nicht bei den Zöllen oder den mengenmäßigen Beschränkungen. Vielmehr ist die Absorptionsfähigkeit von modernem Sachkapital wegen des Mangels an komplementären Faktoren (Ausbildungskapital, Infrastruktur) ebenso gering wie die Devisenverfügbarkeit. Der Neuverschuldungsspielraum ist sehr eng, und nicht zuletzt fehlt es noch an institutioneller Verankerung des Reformprozesses. Diese Mängel bremsen auch ausländische Direktinvestitionen.

Als Beschaffungsmarkt leiden die Staaten unter der Hypothek, daß ihr gegenwärtiges Exportangebot zu großen Teilen auf eine hohe EG-Protektion stößt. Eine Exportdiversifizierung, die der vorhandenen Ausstattung mit Humankapital Rechnung tragen würde, erfordert eine hohe Kapitalbildung in neuen Sektoren und Branchen sowie Zeit (Wirkungsverzögerungen). Sie dürfte aus inländischen Ersparnissen - so die Erfahrungen aus Entwicklungsländern - selbst dann nicht vollständig befriedigt werden können, wenn die Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik hergestellt und ein funktionierender Kapitalmarkt geschaffen werden könnte. Der Zugang zu externen Ersparnissen (Entwicklungshilfe, Kredite, Direktinvestitionen) wiederum unterliegt den genannten Restriktionen.

sich in einer ähnlichen Situation befand, erreichte eine Stabilisierung zunächst ohne ausländische Intervention und Kredite, indem es die Banknotenausgabe an die Verfügbarkeit von Gold, Silber, offiziellen Devisenreserven und privaten Forderungstiteln in Hartwährungen band [vgl. Sargent, 1986, S. 58-59].

Was bleibt sind politische Beweggründe, hinter denen sich handfeste wirtschaftliche Eigeninteressen verbergen.

Der Gemeinschaft ist daran gelegen,

- Armutsgrenzen an ihren östlichen Rändern abzubauen, um Anreize zur Massmigration möglichst kleinzuhalten [Siebert, 1990, S. 23]. Es ist indessen fraglich, ob sich diese Anreize mit Hilfe eines Freihandelsabkommen nennenswert verringern lassen, da sein Beschäftigungseffekt verzögert eintritt (nach erfolgter Anpassung) und zudem nicht übermäßig hoch sein dürfte, wenn man die Erfahrungen mit den quantitativ abschätzbaren statischen Handelseffekten (Handelsschaffung und -umlenkung) zum Maßstab nimmt. Hier allerdings hatte es die Gemeinschaft selbst in der Hand, durch Konzentration der Zugeständnisse auf den Agrarsektor den "free trader's view of preferences" [Johnson, 1967, S. 201] einzunehmen; wie in Kapitel IV wird, hat sie die Chance nicht genutzt;
- darauf einzuwirken, daß die drei Staaten ihre externe Verschuldung bedienen und tilgen können. Regierungen und Banken aus der Gemeinschaft gehören zu den maßgeblichen Gläubigern der CSFR, Polens und Ungarns;
- die sicherheitspolitischen Risiken eines latent existierenden Nationalismus in Osteuropa zu minimieren;
- einem Reformpessimismus in Bulgarien, Rumänien und den baltischen Staaten nicht dadurch Vorschub zu leisten, daß den Reformpionieren Marktzugang und Ressourcentransfer verweigert wird;
- dazu beizutragen, daß der Handel zwischen den früheren RGW-Mitgliedern, beispielsweise im Agrarsektor, nicht vollständig zum Erliegen kommt. Hier trifft sich das Eigeninteresse der Gemeinschaft, Teile des Agrarangebots der drei Staaten in Drittländer vom Binnenmarkt fernzuhalten und mit Hilfe von Subventionen auf Drittländermärkte mit Versorgungsengpässen zu lenken (so beispielsweise auf das Gebiet der früheren Sowjetunion); eine aus der Nahrungsmittelhilfe der Gemeinschaft für Entwicklungsländer bekannte Koinzidenz.

III. Vertragsinhalte

Die Europa-Verträge lassen sich in drei Kategorien unterteilen: den handelspolitischen Teil (einschließlich der Faktorfreizügigkeit), den reformunterstützenden Teil und den institutionell-ordnungspolitischen Teil, der die Übernahme des EG-Vertragswerkes regelt.¹

A. Der handelspolitische Teil

Der handelspolitische Teil formuliert das Fernziel des bilateralen Freihandels nach der Radio-Eriwan-Regel: grundsätzlich ja, aber fein ziseliert nach Industriegütern (ohne Textilien und Kohle- und Stahlprodukte (EGKS-Waren)), landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Textilien und EGKS-Waren. Innerhalb dieser Unterkategorien staffeln sich Liberalisierungszeiträume und Ausmaß des Protektionsabbaus zum einen nach dem Asymmetrieprinzip (die Gemeinschaft unternimmt die ersten Schritte, die drei Staaten folgen später) und zum anderen nach dem aktuellen Protektionsniveau. "Sensible" Erzeugnisse werden später liberalisiert und/oder nur im Rahmen von Zollkontingenten, Zollplafonds oder Kontingenten mit reduzierten Abschöpfungssätzen. Somit stehen die konkreten Einfuhrregelungen für individuelle Erzeugnisse, über die bis zuletzt gestritten wurden, in einer Vielzahl von Annexen.²

Ohne bereits auf die zu erwartenden Handelswirkungen im einzelnen einzugehen, die in Abschnitt IV.A behandelt werden, lassen sich folgende Kernaussagen aus dem handelspolitischen Teil ziehen:

1. Industriegüter (ausgenommen Textilien und EGKS-Produkte)

- a. Die Gemeinschaft hebt Zölle und mengenmäßige Beschränkungen bis zum Ende des vierten Vertragsjahres auf. Sie konsolidiert damit im wesentlichen die Zugeständnisse, die sie den drei Staaten früher bei nichtsensiblen Industriegütern

¹ Eine Detailanalyse der Verträge aus der Sicht der Gemeinschaft beziehungsweise eines Vertragspartners, nämlich Ungarns, findet sich bei Kuschel [1992] und Inotai [1992].

² Tabelle 1 zeigt die fein ziselierte Struktur der handelspolitischen Vereinbarungen am Beispiel des größten Handelspartners unter den drei Staaten, nämlich Polen.

Tabelle 1 - Schritttweise zum bilateralen Freihandel: Das Beispiel der Vereinbarungen zwischen der EG und Polen (a)

	Annex	Industrieerzeugnisse KN 25-99	Annex	Landwirtschaftliche Erzeugnisse KN 1-24	Textilien	Kohle und Stahl (EGKS-Erzeugnisse)
Importe der Gemeinschaft	Ia	Abbau der Zölle in 2 Stufen bis 1.1.93 und sofortiger Abbau der MB		Allgemein: Beseitigung der MB auf Importe aus Staatshandels- ländern nach der Verordnung von 1983	MB nach bilateralen Selbst- beschränkungsabkommen bis Ende 1992; neue MBs werden vom Ergebnis der Uruguay- Runde abhängig gemacht; Abbau der neuen MB wird nach der Hälfte der Zeit erfolgen, die für MFA- Länder vorgesehen sind (nicht kürzer als 5 Jahre)	1) EGKS-Stahlerzeugnisse Zollabbau in 6 Stufen bis zum 6. Jahr; MB-Abbau nach Inkrafttreten
	Ib	Abbau der Zölle in 4 Stufen bis nach Ende des 4. Jahres nach Inkrafttreten; sofortiger Abbau der MB	VIIIa	Abschöpfungsabbau von 50 vH nach Inkrafttreten im Rahmen von Zollkontingenten und jährlichen Zollplafonds; Erweiterung der Kontingente und Plafonds in 5 Stufen bis zum 5. Jahr		2) Kohleerzeugnisse Zoll- und MB-Abbau 1 Jahr nach Inkrafttreten; Ausnahme: Für bestimmte Pro- dukte und Regionen (Spanien und Bundesrepublik) Zoll- und MB-Abbau nach spätestens 4 Jahren
	II	Progressive Erweiterung zoll- freier Zollkontingente und Zollplafonds bis zum Zollabbau spätestens zum Ende des 5. Jahres der Vertragslaufzeit; Zölle auf Importe, die Zoll- kontingente und Plafonds über- schreiten, werden jährlich um 15 vH gesenkt. Zollfreiheit nach 5 Jahren; sofortiger Abbau der MB	VIIIb	Zollabbau für bestimmte Erzeug- nisse nach unterschiedlichen Sätzen nach Inkrafttreten	Zölle werden in 6 Stufen bis zum 6. Jahr abgebaut	
	IV	siehe unten	Xa	Zollkontingente für Lebendrinder aus Polen		Der Zugang zum spanischen und deutschen Energieerzeugungs- und Verhüttungsmarkt bleibt verschlossen, da die 3 Ver- tragsparteien zusichern, die Vereinbarkeit der Kohlesub- ventionen mit den Europa- Abkommen nicht in Zweifel zu ziehen
			Xb	Abbau der Abschöpfungen auf 40 vH des Ausgangsniveaus in 3 Jahren im Rahmen von Kontingen- ten, die bis zum 5. Jahr jähr- lich ausgebaut werden		
	VII	Option der Beibehaltung der Agrarkomponente in den Zöllen auf bestimmte Chemieprodukte	Xc	Zollkontingente auf bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse; jährliche Senkung der Zölle im Rahmen der Zollkontingente und Ausbau bis zum 5. Jahr; Mindestimportpreise für be- stimmte Beeren		
Importe Polens	III	Zoll- und MB-Abbau nach Inkraft- treten des Vertrages. Ausnahmen: (KN 25-99)-(III+IV): Zollabbau in 5 Stufen bis zum Ende des 7. Jahres; Beginn nach dem 3. Jahr; sofortiger Abbau von MB	IX	Beseitigung von Importverboten, Quoten und Lizenzen für bestim- te landwirtschaftliche Erzeug- nisse nach 10 Jahren	Zollabbau in 5 Stufen wie in Kategorie III: (KN 25-99)-(III+IV)	1) EGKS-Stahlerzeugnisse Zollabbau in 5 Stufen wie in Kategorie III: (KN 25-99)- (III+IV) MB-Abbau nach Inkrafttreten
	IV	"landwirtschaftliche Erzeugnisse" innerhalb der KN 25-99 (Behand- lung siehe unter KN 1-24)	XI	Zehnprozentige Zollsenkung bei bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugnissen nach Inkrafttreten		2) Kohleerzeugnisse Zölle: siehe oben unter Stahlerzeugnisse; MB: sofortiger Abbau
	V	Aufhebung des Importverbots von Automobilen und Automobilteilen nach 10 Jahren				
Exporte Polens	VI	Aufhebung von Exportlizenzen für bestimmte Mineralölerzeugnisse nach 5 Jahren				
	VII	siehe oben				
(a) KN = Kombinierte Nomenklatur; MB = Mengenmäßige Beschränkungen; (KN 25-99)-(III+IV) = alle Industrieerzeugnisse mit Ausnahme der in den Annexen III und IV genannten.						

Quelle: EG [1991].

im Rahmen der Allgemeinen Zollpräferenzen gewährte.¹ Von diesem Produktsegment, das sich in erster Linie aus technologieintensiven Kapital- und Zwischen-
gütern zusammensetzt, ist kein Angebotsdruck seitens der drei Staaten zu
erwarten, dementsprechend zügig ist der Liberalisierungsfahrplan der Gemein-
schaft.

- b. Den drei Staaten wird im Industriegüterbereich nicht nur ein längerer Karenz-
zeitraum bei der Liberalisierung eingeräumt: Sie dürfen auch besondere Erzeug-
nisse, wie Automobile und -teile im Falle Polens, Alteisen und Altpapier im Falle
der CFSR oder Personenkraftfahrzeuge, Schuhe und Möbel im Falle Ungarns,
bis zum letztmöglichen Termin, also zehn Jahre nach Inkrafttreten der Verträ-
ge, von der vollständigen Liberalisierung ausnehmen.
- c. Sowohl die Gemeinschaft als auch die drei Staaten dürfen allgemeine Ausnahme-
bestimmungen für sich reklamieren, sollten heimische Produzenten als Folge der
Liberalisierung unter plötzlichen Anpassungsdruck geraten. Zusätzlich wurde
den drei Staaten eine Erziehungszollklausel eingeräumt. Sie erstreckt sich
allerdings nur auf Güter, deren Zölle nicht höher als 25 vH sein dürfen, und
auf nicht mehr als 15 vH der gesamten Industriegüterimporte aus der Gemein-
schaft.
- d. Dumpingvorwürfen wird innerhalb eines Konsultationsmechanismus nachgegan-
gen.
- e. Für einige Industrieerzeugnisse gelten wegen der noch nicht beendigten An-
passung des Außenzolls Spaniens und Portugals an den gemeinsamen Außenzoll
der Gemeinschaft bis Ende 1992 Sonderbestimmungen beim Import der beiden
EG-Mitglieder aus den drei Staaten.

2. Landwirtschaftliche Erzeugnisse

Landwirtschaftliche Erzeugnisse sind der "nervus rerum" aller drei Abkommen.
Interessenkollisionen waren wegen der Überschußproduktion der Gemeinschaft bei

¹ Die Untersuchungen von Böhnlein und Heitger [1991, S. 136 ff.] über die seit
1989 erfolgte Markttöffnung der Gemeinschaft gegenüber Polen stützen die These,
daß diese ersten Liberalisierungsmaßnahmen einen positiven Einfluß auf die
polnischen Exporte hatten.

Marktordnungsgütern unvermeidlich. Im Agrarsektor liegen traditionelle Exportschwerpunkte vor allem Polens und Ungarns, wie Daten der Zwischenkriegszeit belegen. Hinzu kommt, daß diese Vorteile rasch in ein entsprechendes Angebot umgesetzt werden können. Ein großzügiger Liberalisierungsfahrplan hätte aber nicht nur die Grundfesten der gemeinsamen Agrarmarktpolitik erschüttert, er hätte auch Interessen einzelner Mitglieder derart berührt, daß die Abkommen nicht hätten abgeschlossen werden können. Vier EG-Mitglieder taten sich dabei besonders hervor: Frankreich im Schaf- und Schweinefleischbereich, Deutschland bei Kartoffeln (wegen der Angebotskapazitäten der neuen Bundesländer) sowie Spanien und Portugal bei Schweinefleisch, Hafer und einigen pflanzlichen Ölen.

Im einzelnen bleibt folgendes festzuhalten:

- a. Der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen wird bei weitem nicht vollständig liberalisiert. Der Liberalisierungsfahrplan der Gemeinschaft bei Marktordnungsgütern wie Schweine-, Ziegen- und Schaffleisch, bei Lebendschweinen, -ziegen und -schafen, Hühnern und Hühnerteilen, Truthähnen sowie Milchprodukten und Eiern beschränkt sich darauf, die Abschöpfungssätze um maximal 60 vH im Rahmen von Kontingenten zu senken, die bis zum fünften Vertragsjahr stufenweise erweitert werden. Darüber hinaus ist nichts vereinbart.
- b. Für Rind- und Schaffleischkontingente mit ermäßigten Abschöpfungssätzen wurde vereinbart, daß sie bei Dreiecksgeschäften (die EG fördert den Export aus den drei Staaten in Drittländer mit Hilfe von Exportkrediten) um die geförderte Exportmenge gesenkt werden, wobei ein bestimmtes Kontingent nicht unterschritten werden darf. Mit diesem Instrument kann die Gemeinschaft unerwünschte Mengen vom Binnenmarkt fernhalten, ohne den drei Staaten die nach Maßgabe der garantierten Mindestabschöpfungskontingente zugestandenen Exporterlöse zu nehmen. Damit dehnt die EG ihre aus weltwirtschaftlicher Sicht schädliche Exportsubventionspolitik auf das Agrarangebot von Nichtmitgliedsstaaten aus.
- c. Bei verschiedenen Gemüse- und Obstsorten wurden ebenfalls lediglich Zollkontingente mit ermäßigten Zollsätzen zugestanden. Die Kontingente werden über fünf Jahre um maximal 40 vH erweitert, während die Zölle im gleichen Zeitraum halbiert werden. Mindestimportpreisregeln gelten für einige Produkte.

- d. Polen erhielt für Kartoffeln zwar ein Zollkontingent, steht jedoch unter dem Damoklesschwert, daß es bislang die phytosanitären Voraussetzungen für einen Export von Kartoffeln in die Gemeinschaft (von Qualitätsstandards abgesehen) nicht erfüllen konnte. Mit gesundheitsrechtlichen Standards behält sich die Gemeinschaft also ein Instrument vor, das die Importliberalisierung in Teilen des Agrarbereichs unterlaufen könnte.
- e. Für Lebendrinder wurde ein variables Kontingent mit um 75 vH ermäßigten Abschöpfungssätzen für alle drei Länder zusammen eröffnet. Die Variabilität des Kontingents hängt von der gesamten Importentwicklung bei Lebendrindern ab.
- f. In einer einseitigen Erklärung gab Polen seiner Erwartung Ausdruck, daß die Gemeinschaft polnische Exporte in Drittländer nicht dadurch beeinträchtigt, daß sie eigene Exporte in diese Länder subventioniert.
- g. Bis Ende 1995, das heißt, auch nach Ende der Übergangsfristen für Spanien und Portugal, dürfen die beiden Staaten für einige landwirtschaftliche Erzeugnisse eigene mengenmäßige Beschränkungen und einen von der übrigen Gemeinschaft abweichenden Liberalisierungsfahrplan bei Zöllen gegenüber den drei Staaten anwenden. Diese "Extrawurst" durchbricht das Binnenmarktprinzip, denn ihre Durchsetzung erfordert Kontrollen des intra-EG Handels.
- h. Der Zeitplan für die Liberalisierung der Agrarimporte der drei Staaten aus der Gemeinschaft wurde weitgehend offengehalten und einem diskretionären Verfahren regelmäßiger Prüfung unterworfen. Für einige Erzeugnisse wird Polen die Zölle einmalig zu Beginn der Vertragslaufzeit senken, für andere (vor allem alkoholische Getränke) Kontingente, Importlizenzen und -verbote erst am Ende der Übergangszeit, also nach zehn Jahren, beseitigen. Anders verfährt Ungarn. Es führt Zollkontingente mit ermäßigten Zollsätzen ein, die sukzessive erweitert und deren Zölle gesenkt werden. Zudem eröffnet es Kontingente für einige Erzeugnisse, für die automatisch Importlizenzen erteilt werden.

3. Textilien

Grundlage der Vereinbarungen im Textilbereich waren die 1986 geschlossenen bilateralen Selbstbeschränkungsabkommen der drei Staaten mit der Gemeinschaft im Rahmen des Multifaserabkommens. Sie werden auch bis Ende 1992 das Importvolu-

men bestimmen, das den Ländern in den mehr als einhundert Güterkategorien zugestanden wird, da auch das gegenwärtige Multifaserabkommen bis zu diesem Datum gilt. Darüber hinaus bestand für die mengenmäßigen Beschränkungen Unklarheit, da im Dezember 1991 das Schicksal des Multifaserabkommens innerhalb der Uruguay-Runde noch nicht beschieden war. Ohne Kenntnis dessen, welche Marktöffnung im Welttextilhandel letztlich multilateral vereinbart werden sollte, sah sich die Gemeinschaft außerstande, den drei Staaten einen bindenden Zeitplan für den vollständigen Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse im Textilbereich zu geben, da bislang die Importkontingente für alle Anbieter innerhalb des Multifaserabkommens bis ins Detail hinein austariert wurden. Diese Weigerung macht deutlich, daß die Europa-Abkommen die sensiblen Bereiche nicht dem Freihandelsziel unterwerfen, sondern bestenfalls präferentielle Bedingungen gegenüber konkurrierenden Drittländern setzen. Entsprechend fielen die konkreten Zusagen aus:

- a. Die Gemeinschaft baut die Zölle stufenweise bis zum Beginn des siebenten Vertragsjahres ab.
- b. Ohne einen genauen Zeitplan verpflichten sich die drei Staaten ihrerseits, Importzölle auf Textilien (und Bekleidung) progressiv zu vermindern.
- c. Die drei Staaten und die Gemeinschaft werden dann in neue Verhandlungen eintreten, wenn die Zukunft des Multifaserabkommens bekannt ist. Die Gemeinschaft geht von einem "Übergangszeitraum" aus, innerhalb dessen der Welttextilhandel in das GATT reintegriert wird, d.h. nichttarifäre Hemmnisse beseitigt werden (dies ist ihre Position in der Uruguay-Runde). Sie ist bereit, diesen dann für Anbieter aus Drittländern geltenden Zeitraum für die drei Staaten zu halbieren, wobei ein Mindestzeitraum von fünf Jahren mit dem Beginn des Jahres 1993 verlangt wird. Dieser Zeitraum würde auch für den Fall gelten, daß die Uruguay-Runde nicht bis Ende 1992 zu einem Abschluß käme.
- d. Spezielle Schutzklauseln für den Handel mit Textilien sollen ebenfalls in diesen Verhandlungen vereinbart werden. Damit wird eine Bremse eingebaut, die die Textilexporte der drei Länder auch nach Ende der Übergangszeit beschränken dürfte.
- e. Derzeit geltende Kontingente für die passive Lohnveredelung in den drei Staaten bleiben bestehen. Hier sollen sich vor allem die Textilanbieter aus

Portugal unnachgiebig gezeigt haben, da sie einen verschärften Standortwettbewerb im arbeitsintensiven Segment der Bekleidungsindustrie befürchten [Pohl, Sorsa, 1992, S. 94].

4. Kohle, Eisen und Stahl

Die Verhandlungen für Produkte, die unter die EGKS-Regeln fallen, entbehrten nicht einer gewissen Pikanterie, da die Vereinbarkeit der deutschen Kohlesubventionen für die Stromerzeugung und Verhüttung mit den EG-Beihilfebestimmungen zwischen der Gemeinschaft und der Bundesrepublik strittig ist. Ähnliches gilt für Spanien. Dieser Dissens wäre offen ausgebrochen, wenn die drei Staaten darauf bestanden hätten, Freihandelsbedingungen im Kohlebereich während des Vertragszeitraums herzustellen. Beide betroffenen Länder, die Bundesrepublik und Spanien, waren dazu nicht bereit. So wurde folgender Kompromiß für Kohleprodukte geschlossen:

- a. Zölle und mengenmäßige Beschränkungen von Kohleimporten werden spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages beseitigt, mit Ausnahme der Bundesrepublik und Spaniens, die ihre Kohleimporte erst vier Jahre nach Inkrafttreten liberalisieren müssen. Beide Staaten erhalten also lediglich eine Atempause.
- b. Wettbewerbsbeschränkungen als Folge von Kartellverhalten werden als ebenso unvereinbar angesehen wie staatliche Maßnahmen, die einer Vertragsseite schaden. Dies soll die Gemeinschaft ebenso wie die drei Staaten binden.
- c. Die drei Staaten verzichten darauf, die Vereinbarkeit von Abkommen zwischen den Kohleunternehmen der Gemeinschaft und der Elektrizitäts- und Stahlindustrie mit der Regelung unter b. in Zweifel zu ziehen.
- d. Die Kommission sichert dem Ministerrat zu, die Vereinbarkeit der Kohlesubventionen mit den Beihilferegeln der EWG- und EGKS-Verträge nur auf der Basis dieser Verträge und nicht auf der Basis der Abkommen mit den drei Staaten zu prüfen.
- e. Sowohl für Kohle als auch Stahl wird den drei Staaten zugestanden, daß sie staatliche Beihilfen für Strukturanpassungen in den ersten fünf Jahren und

unter besonderen Umständen auch danach gewähren können, ohne mit der Vereinbarung unter b. zu kollidieren.

- f. Im Stahlbereich soll dem sofortigen Abbau mengenmäßiger Beschränkungen Vorrang vor dem Zollabbau gegeben werden. Auch hier sind beim Zollabbau klare Stufenpläne für die Importe der Gemeinschaft vereinbart, während die drei Staaten über mehr Manövrierspielraum für die Liberalisierung ihrer Importe verfügen.

Im Klartext bedeuten c. und d.: Die Abkommen setzen Wettbewerbsbedingungen für das Außenverhältnis der Gemeinschaft, bei denen Grund zu der Annahme besteht, daß einzelne EG-Mitglieder sie bereits im Innenverhältnis der Gemeinschaft verletzen.

B. Freizügigkeit, Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungshandel

- a. Wer sich auf seiten der drei Staaten erhofft hatte, die Gemeinschaft würde über die Liberalisierung des Güteraustausches hinaus einen Einstieg in die Freizügigkeit bei Arbeitskräften wagen, muß sich enttäuscht sehen.

Der Vertrag öffnet lediglich den nächsten Angehörigen von bereits legal in einem EG-Mitgliedsland beschäftigten Arbeitnehmern aus den drei Staaten den Zugang zum Arbeitsmarkt des betreffenden Landes, und zwar nur für die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses des Arbeitnehmers. Der Arbeitsmarkt der gesamten Gemeinschaft bleibt also verschlossen.

Jedem EG-Mitgliedsland steht es zudem frei zu prüfen, ob Angehörigen der drei Staaten, die eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, auch eine Arbeitserlaubnis gewährt werden kann. Inhaber von Touristenvisa sind davon ausgeschlossen.

Davon unberührt bleiben günstigere bilaterale Abkommen über Werkverträge zwischen einzelnen EG-Mitgliedsländern und den drei Staaten, die die Bundesrepublik zwischenzeitlich auch geschlossen hat. So wurde nach Inotai [1992, S. 30] Ungarn für 1991 eine Quote von 10000 und für 1992 von 14000 Arbeitskräften zugestanden. Insgesamt hat Deutschland für rund 56000 Arbeitnehmer aus den drei Staaten Werkvertrags- und Gastarbeitnehmerabkommen abgeschlossen [Kuschel, 1992, S. 99].

Diese restriktive Haltung kann nach fünf Jahren vom Assoziationsrat überprüft und gelockert werden. Im übrigen sind die Beschäftigungsmöglichkeiten von Angehörigen eines Landes in Niederlassungen, die sich im Lande der Vertragspartei befinden, auf Führungspositionen und Mitarbeiter mit Spezialkenntnissen beschränkt. Dies könnte den Handel mit Konsumentendienstleistungen wie den Tourismus beeinträchtigen, deren Förderung ausdrücklich angesprochen wird.

- b. Die Niederlassungsfreiheit (Gleichbehandlung mit Inländern) für Gemeinschaftsunternehmen ist in den drei Staaten zunächst auf den Industriegütersektor beschränkt. Dienstleistungsanbieter können damit frühestens nach fünf Jahren rechnen, mit Ausnahme der Banken und Versicherungen, denen sukzessive und spätestens nach zehn Jahren Inländerbehandlung gewährt werden muß. Den Regeln für die Banken und Versicherungen ist der Erwerb von Aktiva staats-eigener Unternehmen gleichgestellt, die privatisiert werden sollen. Auch hier genießen Inländer einen Vorzug vor Angehörigen aus der Gemeinschaft, der über die gesamte Laufzeit von zehn Jahren gewährt wird. Ob die Märkte für Grundstücke und natürliche Ressourcen mit in die Bestimmungen über Niederlassungsfreiheit aufgenommen werden, soll erst vom Assoziationsrat während der Vertragslaufzeit geprüft werden. Etwas günstigere Bedingungen gelten für ausländische Direktinvestoren, denen nach fünf bis sechs Jahren der Erwerb von Land und natürlichen Ressourcen im Zusammenhang mit ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit gestattet werden kann. Für EG-Angehörige, die in den drei Staaten als Selbständige tätig sind, kann dieser Erwerb bis zum Ende des zehnten Jahres hinausgeschoben werden.

Kritisiert werden muß bei diesen Beschränkungen die Reglementierung der finanziellen Dienstleistungen. Es ist unbestritten, daß der Aufbau eines leistungsfähigen heimischen Kapitalmarktes und seine Integration in die internationalen Kapitalmärkte zu den wesentlichen Erfolgsbedingungen für den Reformprozeß zählt und daß ausländische Banken hierzu einen sehr wichtigen Beitrag hätten leisten können; dies um so mehr, als die heimischen staatlichen Banken dazu wohl erst nach erfolgter Privatisierung und Dezentralisierung in der Lage sein dürften. Das "infant industry"-Argument für heimische Banken wog aber politisch schwerer. Kompromisse, wie sie aus Entwicklungsländern bekannt sind, beispielsweise Minderheitsbeteiligungen oder Verpflichtungen, Eigenkapitalanteile nach einer bestimmten Frist Einheimischen anzubieten, wurden nicht in Betracht gezogen.

Angesichts der Vielzahl der Ausnahmen und ihrer Bedeutung bleibt die Niederlassungsfreiheit ein stumpfes Schwert und dürfte eine weitere Annäherung an das EG-Regelwerk und somit auch die Mitgliedschaft nicht gerade erleichtern.

- c. Eng gebunden an die Faktorfreizügigkeit für Arbeit und Kapital ist das Potential des Dienstleistungshandels. Die genannten Einschränkungen behindern den Handel mit finanziellen Dienstleistungen in nennenswertem Maße, da er zu einem großen Teil unternehmensintern zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften verläuft.

Die Verträge konzentrieren sich daher lediglich auf traditionelle Dienstleistungen, wie Luft- und Seetransport. Über die allgemeinen Regeln der Nichtdiskriminierung und des fairen Wettbewerbs hinaus, werden die Vertragsparteien aufgefordert, grundsätzlich keinen Abkommen mit Ladungsaufteilung ("cargo sharing") mit Dritten zuzustimmen, es sei denn, Drittländer würden den Zugang zu Ladung ohne derartige Abkommen verweigern. Mit dieser Einschränkung ist jedoch die Forderung weitgehend wirkungslos, weil viele Länder die UNCTAD Codes anwenden, die Ladungsaufteilung vorsehen. Wichtig für die drei Staaten ist, daß ihre Anbieter aufgefordert werden, "progressiv" die technischen und rechtlichen Voraussetzungen zu erfüllen, um ihre Dienste auf den Gemeinschaftsmarkt exportieren zu können. Dies bedeutet beispielsweise die Verpflichtung, die gesundheits- und umweltrechtlichen Standards der Gemeinschaft zu erfüllen (Schadstoffemissions- und Lärmbegrenzung); eine angesichts des teilweise veralteten technischen Geräts in den drei Staaten mit erheblichen Kosten verbundene Forderung.

C. Finanzielle und wirtschaftliche Kooperation

1. Finanzielle Kooperation

Alle drei Staaten profitieren von Zuschüssen, Krediten und Garantien im Rahmen des PHARE Programms der Gruppe der 24. Im EG-Bereich eröffnet ihnen die Europäische Entwicklungsbank zusätzliche Kreditlinien. Auf beide Einrichtungen wird in den Verträgen hingewiesen; neue quantitative Verpflichtungen werden nicht eingegangen. Unter bestimmten Voraussetzungen, die an die Einhaltung der Reformprogramme und der Zusammenarbeit mit den internationalen Institutionen gebunden werden, zeigt sich die Gemeinschaft jedoch bereit, bei Notlagen zusätzliche Zah-

lungsbilanzhilfen und Mittel zu gewähren, die der völligen Konvertibilität der drei Währungen dienen sollen.

2. Wirtschaftliche Kooperation

Angesichts des fundamentalen realwirtschaftlichen, monetären und institutionellen Systemwandels in allen drei Staaten verwundert es nicht, daß die Verträge eine breite Palette technischer Unterstützungsoptionen der Gemeinschaft bereitstellen. Diese reichen von Gebieten wie Industrie, Landwirtschaft und Handel über physische Infrastruktur und Erziehung, Geldverfassung, Regionalentwicklung, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Arbeitsmarktorganisation, Mittelstandsförderung, Zollwesen und kultureller Kooperation bis hin zu Tätigkeiten wie Statistikerstellung und Verbrechensbekämpfung.

Für eine derartige Breite spricht das Ziel, die drei Staaten allmählich an das Regelwerk der Gemeinschaft heranzuführen und Gesetzesnormen zu harmonisieren. Skeptisch stimmen jedoch

- die begrenzte Absorptionsfähigkeit der drei Staaten,
- Zweifel am gesamtwirtschaftlichen Nutzen öffentlichen Wissenstransfers im Vergleich zu privatwirtschaftlich organisierter Wissensvermittlung,
- die Kompetenzausdehnung von EG-Institutionen und ihre Folgen für die Nachfrage dieser Institutionen nach Ressourcen und Zuständigkeiten sowie
- die ernüchternden Erfahrungen mit EG-Kooperationsabkommen im Mittelmeerraum und anderen Ländern. Regelmäßig gehörten die Kooperationsteile nicht zu den Aktivposten dieser Abkommen.

Es sollte auch nicht außer acht gelassen werden, daß internationale Kooperation ein "Wieselwort" ist, hinter dem sich Absprachen statt Wettbewerb, mehr anstelle weniger Bürokratie sowie konkrete Eigeninteressen von Politikern, Beamten und Beratern im wissenschaftlichen wie nichtwissenschaftlichen Bereich verbergen.

D. Ordnungspolitik

Ziel ordnungspolitischer Maßnahmen ist, das Wirtschaftsrecht der drei Staaten allmählich dem der Gemeinschaft anzunähern. Der Vertrag sieht dazu einige konkrete Maßnahmen vor.

- a. Die drei Staaten akzeptieren, daß ihre Wirtschaftspolitik daraufhin geprüft wird, ob sie mit den Regeln der Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft (Art. 85, 86, 92 EWG-Vertrag) und der staatlichen Beihilfen (Art. 92 EWG-Vertrag) vereinbar ist.
- b. Das Schutzniveau für geistige Eigentumsrechte nach Ablauf von fünf Jahren soll in den drei Staaten etwa dem in der Gemeinschaft entsprechen.
- c. Die Gemeinschaft ebnet Unternehmen aus den drei Staaten den Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen sofort nach Inkrafttreten der Verträge, während die Staaten diese Verpflichtung gegenüber Gemeinschaftsunternehmen erst am Ende der Übergangszeit erfüllen müssen. Wie erfolgreich polnische, tschechoslowakische und ungarische Unternehmen um öffentliche Aufträge werden konkurrieren können, hängt allerdings in erster Linie davon ab, ob sie ihren Trumpf, nämlich Lohnkostenvorteile, ausspielen können. Die sehr beschränkten Möglichkeiten, Werkverträge mit den Unternehmen abzuschließen und Gastarbeiter beziehungsweise Montagekolonnen aus den Ländern auf dem EG-Markt tätig werden zu lassen, schieben einem Wettbewerb wirksame Riegel vor.
- d. Öffentliche Monopole beider Vertragsparteien dürfen die Freiheit unternehmerischer Entscheidung und den internationalen Handel nicht in einem Maße beeinträchtigen, das dem Interesse der Gemeinschaft und den Wettbewerbsregeln zuwiderläuft.

IV. Wirkungen der Abkommen

Alle möglichen Wirkungen der Abkommen stehen unter dem Vorbehalt, daß die drei Staaten den Systemwandel vollziehen und somit privatwirtschaftlichen Initiativen zum Durchbruch verhelfen. Erst dann können sie einzelne Optionen der Verträge, beispielsweise den im Vergleich zu Konkurrenten aus Drittländern leichteren Markt-

zugang oder die spaltweise Öffnung der Tür zum Wettbewerb mit den EG-Agrarproduzenten, voll nutzen. Zwar kann eingewandt werden, daß die Verträge selbst ein Teil des Systemwandels seien, da sich die Staaten vertraglich verpflichtet hätten, nach spätestens zehn Jahren Inländer und EG-Angehörige und ihr Güterangebot gleich zu behandeln. Diese Verpflichtungen seien also in jedem Falle bindend, gleichgültig ob und wie der interne Reformprozeß voranschreite. Die zahlreichen Schutz- und Revisionsklauseln sorgen jedoch ebenso wie die Erklärungen zum ständigen politischen Dialog dafür, daß die technische Umsetzung der Freihandelsmaßnahmen an den internen Systemwandel gebunden und nicht unabhängig von ihm ist.

Was die Abschätzung der Wirkungen anlangt, so lassen sich lediglich qualitative Aussagen treffen, weil der Systemwandel völlig neue Rahmenbedingungen setzt. Es ist daher nicht sinnvoll, die auf der Basis der alten Bedingungen zustande gekommenen Handelsstrukturen einfach zu extrapolieren.¹ Nicht im Widerspruch dazu stehen allerdings einige Thesen über die wahrscheinliche Richtung von Veränderungen im Handel zwischen den drei Staaten und der Gemeinschaft:

- a. Die Struktur der Exporte der Gemeinschaft in die drei Länder dürfte sich kaum ändern. Die EG-Anbieter exportierten in der Vergangenheit vornehmlich Kapitalgüter und werden diesen Schwerpunkt beibehalten.
- b. Die Höhe des Exportvolumens der Gemeinschaft in die drei Staaten dürfte auf absehbare Zeit von der Bereitschaft der OECD-Länder abhängen, die Modernisierung des Kapitalstocks mit ihren Ersparnissen (sprich: Krediten) vorzufinanzieren. Wie in Abschnitt IV.A gezeigt wird, werden sich die Exporterlöse der drei Staaten in den nächsten Jahren vorwiegend aus Gütern rekrutieren, die wenig einkommenselastisch, damit nicht sehr wachstumsträchtig und zudem in der EG noch hoch geschützt sind. Dieser Schutz stützt sich in erster Linie auf nichttarifäre Hemmnisse. Preiswettbewerbsvorteile durch reale Abwertungen der Währungen der drei Länder erreichen zu wollen, ist unter diesen Bedingungen wenig erfolgversprechend, ganz abgesehen davon, daß die Gemeinschaft in den Verträgen für einige Marktordnungsgüter Mindestpreise vorschreibt. Somit ist ziemlich sicher, daß die Exporterlöse nach Bedienung und Tilgung externer

¹ So vermuten Böhnlein und Heitger [1991], daß sich das Exportprofil Polens analog den ost- und südostasiatischen Schwellenländern mittelfristig von rohstoffintensiven zu arbeits- und später forschungsintensiven Gütern verschieben wird.

Schulden und nach Finanzierung der Energieimporte nur einen Bruchteil der Kapitalgüterimporte aus den OECD-Ländern werden decken können.

- c. Im Exportangebot der drei Staaten dürften kurzfristig früher hoch subventionierte Industriegüter durch bodenintensive Güter ersetzt werden. Ihr relativ geringer Verarbeitungsgrad wird es erlauben, sie auch mit einem weitgehend abgeschriebenen Kapitalstock und geringen Neuinvestitionen international wettbewerbsfähig zu machen. Relativ arbeitsintensive Industriegüter werden um so schneller in das Exportgüterangebot aufgenommen werden können, je rascher sich die drei Staaten über ausländische Direktinvestitionen (oder Lizenzproduktionen) in grenzüberschreitende Veredelungs- und Verarbeitungsprozesse integrieren können. Die räumliche Nähe zu den Exportmärkten dürfte dabei vor allem im Konsumgüterbereich mit seinen erheblichen Flexibilitätsanforderungen ein Vorteil sein.
- d. Rohstoff- und ressourcennahe Güter unterliegen in der Gemeinschaft nicht zuletzt als Folge des Binnenmarktprogramms zunehmend anspruchsvolleren gesundheits- und umweltrechtlichen Standards und Normen. Daher ist nicht ausgeschlossen, daß das Einräumen von Zollkontingenten oder Kontingenten mit sinkenden Abschöpfungssätzen als Liberalisierungsinstrument versagt, wenn Lobbygruppen in der Gemeinschaft die Unvereinbarkeit der Exporte mit den Gemeinschaftsstandards als Trumpfkarte ziehen. Erschwerend für energieintensive rohstoffnahe Exporte könnten auch die im Vergleich zur RGW-Zeit erheblich gestiegenen Beschaffungskosten für Energieträger wirken [Böhnlein, Heitger, 1991, S. 135].

A. Handelswirkungen

1. Die Exporte der drei Länder in die Gemeinschaft

All drei Länder sind, gemessen an ihren Gesamtexporten und -importen, bislang unbedeutende Beschaffungs- und Absatzmärkte für die Gemeinschaft. Zwischen 1988 und 1990 entfielen nicht mehr als etwas über 2 vH der gesamten Importe der Gemeinschaft aus Drittländern auf die CSFR, Polen und Ungarn. Die Anteile an den EG-Exporten bewegten sich im gleichen Bereich.

Dieses Bild ändert sich jedoch nicht unbeträchtlich, wenn es nach zu erwartenden künftigen Exportschwerpunkten und einzelnen EG-Mitgliedern aufgefächert wird (Tabelle 2). So lagen die Anteile Polens und Ungarns an den EG-Agrarimporten bereits 1988 deutlich über dem Referenzwert der Gesamtimporte und stiegen bis 1990 sogar noch. Ähnliches gilt für die tschechoslowakischen Eisen- und Stahl- exporte sowie in schwächerem Maße für die polnischen Textil- und Bekleidungs- exporte. So ist zu vermuten, daß erste Liberalisierungsmaßnahmen der Gemein- schaft unmittelbar nach den politischen und wirtschaftlichen Veränderungen (Auf- hebung einzelner mengenmäßiger Beschränkungen, Einbeziehung in das System Allgemeiner Zollpräferenzen) positive Ergebnisse zeitigten. Maßgebend waren jedoch die erheblichen Anstrengungen der drei Staaten, nach den Vorboten des RGW- Zusammenbruchs so schnell wie möglich auf dem Gemeinschaftsmarkt Fuß zu fassen [vgl. Böhnlein, Heitger, 1991, S. 131 ff.].

Noch stärker differiert die Anbindung an die Märkte einzelner EG-Mitglieder. Dabei ist hervorzuheben, daß es nicht allein die Bundesrepublik ist, die als größter und räumlich naher Einzelmarkt der Gemeinschaft weit mehr Erzeugnisse aus den Staa- ten (gemessen an ihren Gesamtimporten) einführt als die Gemeinschaft als Ganzes. Anteile von 5 vH ihrer gesamten Drittländerimporte bei Eisen und Stahl aus der CSFR oder 4,8 vH ihrer entsprechenden Agrarimporte aus Polen bei deutlich steigender Tendenz werden auch von Frankreich (Eisen- und Stahlimporte aus der CSFR) und Italien (Agrargüter aus Italien und Ungarn) erreicht. In einem Fall (Eisen und Stahl aus der CSFR) kommen auch die Importe des Vereinigten König- reichs an das Niveau der drei anderen EG-Mitglieder heran.

Insgesamt erschienen bereits 1990 Ungarn und Polen unter den zehn wichtigsten Beschaffungsmärkten der Gemeinschaft im Agrarbereich (einschließlich der tropi- schen Produkte). Gleiches gilt für die CFSR bei Eisen und Stahl.

Aus diesen deutlichen Unterschieden zwischen den Importanteilen der EG-Mitglieds- staaten kann geschlossen werden, daß die Märkte in einem für den Binnenmarkt erstaunlichen Maße segmentiert sind. Das hohe Protektionsniveau in den betref- fenden Sektoren läßt vermuten, daß dafür unter anderem auch nationale han- delspolitische Barrieren verantwortlich sind.

So konnten bislang alle drei Staaten mit ihren Agrarexporten kaum Fuß in Frank- reich fassen, dessen Regierung sich auch in den Verhandlungen bis zuletzt gegen

Tabelle 2 - Die Bedeutung der CSFR, Polens und Ungarns für den Handel der Europäischen Gemeinschaft und ausgewählter Mitglieder 1988 und 1990 (vH)

		CSFR				Polen				Ungarn			
		Agrar-güter	Textilien, Bekleidung	Eisen, Stahl	Alle Güter	Agrar-güter	Textilien, Bekleidung	Eisen, Stahl	Alle Güter	Agrar-güter	Textilien, Bekleidung	Eisen, Stahl	Alle Güter
Anteil an extra-EG Importen													
EG	1988	0,4	1,0	3,3	0,6	1,6	1,4	1,7	0,9	1,4	1,3	1,4	0,6
	1990	0,5	1,0	3,9	0,6	2,6	1,9	3,0	1,1	1,6	1,4	1,9	0,6
Bundes-republik	1988	1,0	1,4	4,6	1,1	3,2	2,0	2,6	1,4	2,5	1,9	2,0	1,1
	1990	1,3	1,3	5,0	1,1	4,8	2,9	4,4	2,0	3,1	2,2	2,9	1,3
Frankreich	1988	0,1	0,7	4,3	0,4	1,2	1,1	0,8	0,5	1,2	1,1	0,2	0,4
	1990	0,1	0,6	5,1	0,4	1,7	1,0	1,6	0,6	1,2	1,1	0,3	0,4
Italien	1988	0,6	0,8	3,1	0,6	2,9	0,7	0,3	0,8	3,8	1,0	2,5	0,8
	1990	0,7	0,8	3,6	0,6	4,8	0,8	1,7	0,9	4,2	1,1	2,6	0,9
Vereinigtes Königreich	1988	0,1	0,5	1,2	0,3	0,5	0,8	3,3	0,6	0,4	0,5	0,9	0,2
	1990	0,1	0,5	1,8	0,3	0,9	0,7	3,5	0,6	0,3	0,4	0,9	0,2
Anteil an extra-EG Exporten													
EG	1988	0,5	0,5	0,2	0,6	1,1	1,3	0,8	0,8	0,3	1,4	0,5	0,6
	1990	0,4	0,5	0,3	0,6	1,8	2,1	1,0	1,1	0,3	1,5	0,6	0,7
Bundes-republik	1988	1,5	0,9	0,4	1,0	3,7	2,6	1,3	1,1	1,0	2,9	0,8	1,1
	1990	1,1	1,0	0,6	1,1	6,5	4,5	1,6	1,6	0,9	3,1	0,8	1,2
Frankreich	1988	0,1	0,3	0,0	0,4	0,8	0,5	0,6	0,5	0,1	1,0	0,2	0,3
	1990	0,1	0,2	0,1	0,3	0,7	0,9	0,6	0,5	0,1	1,1	0,2	0,4
Italien	1988	0,6	0,3	0,2	0,5	0,5	0,7	0,6	0,7	0,4	0,6	1,1	0,6
	1990	0,7	0,3	0,1	0,5	2,4	0,7	1,1	1,2	0,6	0,8	0,9	0,7
Vereinigtes Königreich	1988	0,1	0,4	0,2	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,1	0,5	0,2	0,3
	1990	0,1	0,6	0,1	0,3	0,3	0,5	0,3	0,5	0,2	0,6	0,2	0,3

Quelle: EUROSTAT, External Trade, SCE-2311: Import; Export. Pays-Produits. SITC, Rev. 3., 1988 und 1990, Microfiches.

eine substantielle Erleichterung der Fleischimporte sträubte. Die Verträge sorgen hier für Abhilfe. Mit Ausnahme der quantitativ eher unbedeutenden portugiesischen und spanischen Sonderregeln bieten sie in Übereinstimmung mit dem Binnenmarkprinzip keine direkten Handhaben mehr für handelspolitische Alleingänge. So wird das Agrarangebot der drei Länder also in Zukunft auch stärker die bisher abgeschotteten Märkte erreichen, sei es direkt oder indirekt über andere EG-Mitglieder. Damit kann erwartet werden, daß sich die in Tabelle 2 aufgeführten Anteile angleichen.

Was die unmittelbaren Handelswirkungen der Abkommen anlangt, so bietet es sich an, auf die beiden zentralen Effekte einzugehen, die präferentielle Abkommen besitzen, d.h. auf den Ersatz von Importen aus nicht begünstigten Staaten durch Importe aus den drei Ländern (Handelsumlenkung) beziehungsweise auf die teilweise Verdrängung heimischen Angebots durch begünstigte Importe (Handelsschaffung).

Handelseffekte sind in erster Linie dort zu erwarten, wo die höchsten Handelshemmnisse bestehen und wo die Gemeinschaft den drei Staaten sichtbare Vorteile gegenüber Drittländern einräumt. Dies ist der Fall bei den Marktordnungsgütern und hier vor allem bei Produkten wie Schweine-, Rind-, Schaf- und Ziegenfleisch (bzw. Lebendtieren), Hühnern, Truthähnen, Weichweizen und einigen Milchprodukten. Wie in Tabelle 1 ausgeführt, gewährte die Gemeinschaft Importkontingente, die im Zeitraum von fünf Jahren um bis zu 40 vH erweitert werden sollen. Im Rahmen dieser Kontingente werden die Abschöpfungen stufenweise bis auf 40 vH des Ausgangsniveaus gesenkt (vgl. Tabelle 1, Annex Xb). Sie bildeten während der gesamten Verhandlungen den Kern der Auseinandersetzungen um Marktzugang und sollen daher exemplarisch für andere agrarische Erzeugnisse als Untersuchungsgegenstand herangezogen werden.

In Tabelle 3 werden die Abschöpfungskontingente vier Referenzmengen gegenübergestellt: der 1990 realisierten Importmenge aus den drei Ländern, den Gesamtimporten aus Drittländern, den intra-EG Importen sowie den Importen aus den ehemaligen RGW-Ländern.

Übersteigt das Kontingent die 1990 erzielte Importmenge aus dem Land, so wird angenommen, daß das Kontingent "open-ended" sei und damit seine volle Wirkung im Sinne eines Zugangsvorteils gegenüber Drittländern entfalten könne. Diese Wir-

Tabelle 3 - Marktzugangsbedingungen und Marktanteile der drei Länder bei ausgewählten Marktordnungsgütern 1990 (vH)

26

	Abschöpfungs-kontingent im ersten Vertrags-jahr (in t)			Anteil der Importe aus den drei Ländern am Abschöpfungskon-tingent im ersten Vertragsjahr			Anteil der Länder an EG-Drittländer-Importen			Anteil des Abschöpfungs-kontingents an intra-EG Importen			Anteil der Importe aus den drei Ländern an den intra-EG Importen			Anteil der drei Länder an den EG-Importen aus den ehemaligen Staatshandels-ländern		
	CSFR	Polen	Ungarn	CSFR	Polen	Ungarn	CSFR	Polen	Ungarn	CSFR	Polen	Ungarn	CSFR	Polen	Ungarn	CSFR	Polen	Ungarn
Rindfleisch, frisch, gekühlt oder gefroren	3000	4000	5000	158,3	25,5	11,8	2,5	0,5	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,1	0,04	71,3	15,3	8,8
Lebendschafe und -ziegen	1000	6600	10050	-	308,8	246,9	-	7,6	41,6	0,8	2,4	8,2	-	7,4	20,2	-	34,6	44,3
Schaf- und Ziegenfleisch	1000	-	1150	61,9	-	92,9	0,3	-	0,5	0,7	-	0,8	0,4	-	0,7	21,8	-	37,7
Lebende Hausschweine	4700	1000	-	87,6	-	-	6,5	-	52,9	0,1	0,1	-	0,1	-	2,5	8,3	-	84,3
Fleisch von Hausschweinen	-	7000	22000	-	30,8	64,2	-	8,0	52,1	-	0,4	1,4	-	0,1	0,9	-	10,5	68,7
Hühner	2100	2500	17000	118,9	19,3	71,7	10,3	2,0	50,1	0,6	0,7	4,6	0,7	0,1	3,3	12,9	2,5	62,9
Hühnerteile	3200	3500	11350	30,9	87,9	97,4	2,2	6,8	28,1	1,7	1,9	9,3	0,5	1,7	9,1	6,3	19,4	71,9
Truthähne und Teile davon	500	1000	3000	-	-	83,2	-	-	45,2	0,8	1,6	4,7	-	-	3,9	-	-	98,7
Milchpulver	2500	3000	-	57,4	288,0	-	8,5	51,1	-	0,4	0,4	-	0,2	1,2	-	10,4	62,5	-
Butter	1000	1000	-	1039,8	579,4	-	11,8	6,6	-	0,3	0,3	-	3,2	1,8	-	50,2	28,0	-
Käse	1000	2000	1000	-	150,7	45,7	-	2,7	0,4	0,1	0,2	0,1	-	0,3	0,04	-	31,9	4,8
Hühnereier	5350	1100	1050	104,5	-	-	25,6	-	-	1,1	0,2	0,2	1,1	-	-	36,1	-	-
Buchweizen	-	3200	-	-	-	-	-	-	-	-	65,5	-	-	-	-	-	-	-
Getrocknetes Eigelb	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Flüssiges Eigelb	320	-	-	-	-	-	-	-	-	1,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Gefrorenes Eigelb	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Getrocknete Hühnereier	2150	-	210	66,5	-	-	47,2	-	-	3,9	-	0,4	2,6	-	-	56,0	-	-
Weichweizen, Mengkorn	-	-	170000	-	-	-	-	-	-	-	-	1,6	-	-	-	-	-	-
Gerste für Malzzwecke	30000	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Weizenmehl	20000	-	-	-	-	-	-	-	-	4,2	-	-	-	-	-	-	-	-
Ungeröstetes Malz, nicht von Weizen	35000	-	-	104,9	-	-	65,9	-	-	3,8	-	-	4,0	-	-	97,3	-	-
Hopfen	4500	-	6910	98,9	-	3,4	28,6	5,3	1,5	65,1	-	100,0	64,4	12,0	3,4	52,5	9,8	2,8
Schweineschinken, -schultern	500	-	-	-	-	-	-	84,1	-	0,3	-	-	-	2,9	-	-	92,1	-

Quelle: EG [1991]; EUROSTAT [a, 1991].

kung ist um so höher einzuschätzen, je mehr das Kontingent die realisierte Importmenge überschreitet. Dieser auf der Basis des Importvolumens des Jahres 1990 vermutete Vorteil dürfte natürlich in dem Maße schrumpfen, wie die Gemeinschaft im Rahmen der GATT-Runde ihre Außenprotektion gegenüber allen Vertragsparteien senkt.

Unterschreitet das Kontingent die Importmenge, so kann vermutet werden, daß in Zukunft ein Teil der Importe unter den alten Meistbegünstigungsbedingungen (MFN-Handel) getätigt werden wird. Der Vorteil für das Land ist um so kleiner, je größer der Anteil der MFN-Importe an den Gesamtimporten ist. Sollte der Zuwachs des Kontingents nicht mit dem Zuwachs der Gesamtimporte Schritt halten, dann wäre das Kontingent "closed-ended". Das Exportland wäre auch ohne Kontingent wettbewerbsfähig. Ein direkter Handelseffekt wäre nicht zu erwarten, vielmehr vollzöge sich vielleicht ein Einkommenstransfer zugunsten des Exportlandes, wenn es ihm nämlich gelänge, die Abschöpfungseinsparungen als Folge des Kontingents in Exportpreiserhöhungen umzusetzen.¹ Dies zu realisieren hängt von der relativen Angebotsmacht ab. Bei Marktordnungsgütern mit ihren Angebotsüberschüssen auf dem heimischen Markt ist dies nicht zu erwarten.

Ein Vergleich der Abschöpfungskontingente mit den Drittländereinfuhren kann Hinweise auf mögliche Handelsumlenkungen geben, der Vergleich mit dem intra-EG Handel auf Handelschaffung.² Schließlich können die Anteile der drei Länder an den Importen aus den ehemaligen RGW-Staaten Hinweise darauf geben, ob künftige Abkommen mit den anderen osteuropäischen Ländern, wie den baltischen Ländern, Bulgarien, Rumänien oder auch einigen Mitgliedsländern der GUS, zu Konkurrenzproblemen unter den mittel- und osteuropäischen Ländern führen dürften.

Folgende Ergebnisse sind festzuhalten:

- a. Für eine Anzahl von Erzeugnissen sind die Abschöpfungskontingente so knapp bemessen, daß das bereits im Jahre 1990 realisierte Importvolumen über dem

¹ Analoge Wirkungen finden sich bei Zollkontingenten im Rahmen der Allgemeinen Zollpräferenzen. Vgl. hierzu Murray [1977, S. 65 ff.] und Rom [1979, Kapitel II].

² Produktionsstatistiken sind zur Schätzung von Handelschaffungseffekten grundsätzlich besser geeignet. Sie sind aber auf dem Disaggregationsniveau der kombinierten Nomenklatur zumeist nicht verfügbar. Im Text finden sich daher nur wenige Vergleiche zwischen Außenhandel und EG-Produktion.

Kontingent lag, das nach maximaler Aufstockung um 40 vH (nach fünf Vertragsjahren) zur Verfügung stehen wird. Handelsausweitend können diese Kontingente also nicht wirken. Dabei handelt es sich um Rindfleisch aus der CSFR, Schaf- und Ziegenfleisch aus Polen (einschließlich Lebendschafe und -ziegen), Lebendschafe und -ziegen aus Ungarn, Butter aus der CSFR und Polen sowie Käse und Milchpulver aus Polen.

- b. Am anderen Ende der Skala rangieren Produkte, denen im Vorgriff auf ein erwartetes Exportpotential Abschöpfungskontingente eingeräumt wurden, ohne daß im Referenzjahr 1990 Güter aus den Ländern importiert wurden. Die Liste dieser Produkte ist relativ lang. Sie umfaßt unter anderem Lebendschafe und -ziegen aus der CSFR, Hühnereier aus Polen und Ungarn, Buchweizen aus Polen und Weichweizen aus Ungarn.
- c. Bei den übrigen Produkten liegen die Kontingente in der Größenordnung der Importe im Referenzjahr. Dies gilt vor allem für die ungarischen Erzeugnisse, während das polnische Angebot schneller den Rahmen der Kontingente zu sprengen scheint. Dies spricht für die Plausibilität der gelegentlich in der Öffentlichkeit geäußerten These, wonach die polnischen Verhandlungspartner ihre weitergehenden Forderungen in kritischen Produkten wie Schaf- und Ziegenfleisch nicht durchzusetzen vermochten.
- d. Ob die Anteile der drei Länder an den Drittländereinfuhren Hinweise auf die Handelsumlenkung zulassen, ist schwer zu beantworten. Gegen diese These spricht, daß die drei Länder bereits 1990 zu den größten Drittländeranbietern gehörten. Anteile zwischen 40-80 vH sind die Regel. Drittländer können also unter den gegebenen Bedingungen nicht mehr viel verlieren. Unter den drei Ländern ragt Ungarn hervor, dessen vergleichsweise fortgeschrittener Reformprozeß Vorteile gegenüber den beiden anderen, jetzt nachholenden Ländern erbrachte. In Zukunft ist daher mit einem verschärften Wettbewerb zwischen Ungarn und vor allem Polen zu rechnen. Allerdings hat die Gemeinschaft bislang wichtigen potentiellen Anbietern aus Drittländern wie Australien, Neuseeland, Argentinien, Kanada, den USA und Uruguay den Marktzugang verwehrt beziehungsweise erschwert. Die hohen Anteile der CSFR, Polens und Ungarns reflektieren daher lediglich das Interventionsniveau der Gemeinschaft. Würde dieses Niveau als Ergebnis der Uruguay-Runde gesenkt und der Marktzugang für die überseeischen Anbieter verbessert, ohne allerdings die Qualität der Zugeständ-

nisse an die drei Verhandlungspartner zu erreichen, so würden die relativ hohen Anteile der mittel- und osteuropäischen Länder an den Drittländereinfuhren wahrscheinlich sinken.

- e. Es bleibt die entscheidende Frage nach der Handelschaffung zu beantworten. Nimmt man den Anteil der Kontingente am intra-EG Handel als einen ersten Maßstab, so dürften die handelschaffenden Effekte gering sein. Mit Ausnahme von Buchweizen bleiben die Anteile ebenso niedrig wie die tatsächlichen Importe aus den drei Ländern gemessen am EG-internen Handel. Dieser Maßstab ist allerdings ungeeignet für die Beantwortung der Frage nach der Handelschaffung, wenn sich die Marktversorgung in den EG-Mitgliedsländern in erster Linie auf die heimische Produktion und nicht auf Importe aus der übrigen Gemeinschaft stützt. Zieht man Produktionsstatistiken heran (nach Maßgabe der Vergleichbarkeit von Produktions- und Außenhandelsdaten), so deuten Vergleichszahlen auf sehr geringe handelschaffende Effekte hin. So lag 1990 die Bruttoeigenerzeugung von Schaf-, Lamm- und Ziegenfleisch in der Gemeinschaft bei 1149000 t Schlachtgewicht. Gemessen an dieser Größe beträgt das Anfangskontingent für alle drei Länder nur 1,7 vH, das Endkontingent 2,3 vH. Noch niedriger liegen die Relationen bei Schweinefleisch (0,3 vH im Anfangsjahr, 0,4 vH im Endjahr) und bei Rindfleisch (0,2 in beiden Jahren) [Agrarwirtschaft, 1991, S. 433]. Werte um 0,1-0,2 vH ergeben sich für Käse, Eier und Butter (bezogen auf das Wirtschaftsjahr 1988) [EUROSTAT, b, Tabelle ID5, S. 114].
- f. Alle drei Staaten waren 1990 die wesentlichen Anbieter dieser Güter innerhalb der ehemaligen RGW-Länder. Es ist anzunehmen, daß sich die Angebotsbedingungen in den restlichen Ländern zwischenzeitlich relativ zu den Vertragspartnern der EG verschlechtert haben, da der wirtschaftliche Reformprozeß durch innenpolitische Umstürze unterbrochen wurde. Würde also die Gemeinschaft den ehemaligen anderen RGW-Staaten ähnliche Vertragsinhalte offerieren, so hätte dies zunächst wahrscheinlich kaum negative Auswirkungen für die CSFR, Polen und Ungarn. Mittelfristig kann dies nicht mehr gelten, da die komparativen Vorteile anderer ehemaliger RGW-Länder auch im Agrarbereich liegen und ein erfolgreicher Reformprozeß in den drei Vertragspartnern der Gemeinschaft zu einem raschen Lohnkostenanstieg führen wird. Kostenvorteile der anderen ehemaligen RGW-Länder können zwar durch höhere Transport- und Kommunikationskosten vermindert, wohl aber nicht aufgehoben werden. Es ist

daher zu erwarten, daß die Gemeinschaft, sollte sie Verträge mit den anderen ehemaligen RGW-Ländern abschließen, Konzessionen bei Marktordnungsgütern penibel austarieren wird. Parallelen zum Vorgehen bei Südfrüchten im Rahmen der einzelnen Handels- und Kooperationsverträge mit den Mittelmeerländern werden dabei sichtbar.

2. Die Exporte der Gemeinschaft in die drei Länder

Die CSFR, Polen und Ungarn werden Importen aus der Gemeinschaft erst zum Ende der Vertragslaufzeit freien Marktzugang gewähren. Dies heißt jedoch nicht, daß nicht bereits in der ersten Fünfjahreshälfte Handelswirkungen zu erwarten sind. Nur werden sie sich auf die Produkte beschränken, in denen die drei Staaten kein eigenes Angebotspotential sehen, beispielsweise bei hochwertigen Kapitalgütern. Leidtragende könnten andere OECD-Anbieter wie die USA oder Japan sein, deren Marktzugang sich unmittelbar relativ verschlechtert. Auf eine Faustformel gebracht bedeutet das: Handelsumlenkende Wirkungen werden weitaus eher zu beobachten sein als handelschaffende. Dies gilt um so mehr, als Schutzklauseln nur das mit der heimischen Produktion konkurrierende EG-Angebot abschirmen, nicht das mit Drittländererzeugnissen im Wettbewerb stehende Angebot. Das Maß der Handelsumlenkung dürfte allerdings weitgehend von der Devisenverfügbarkeit abhängen, die ihrerseits vom Kreditrahmen der Gemeinschaft beziehungsweise der Gruppe der 24 bestimmt wird. Gebundene Hilfe seitens anderer OECD-Länder könnte tarifäre oder nichttarifäre Zugangsvorteile aufheben.

Im Agrarbereich stellen sich andere Fragen. Die Gemeinschaft subventioniert den Export von Marktordnungsgütern und könnte damit (abgesehen von Nahrungsmittelhilfen im Notfall) das heimische Angebot negativ beeinflussen. Zwar sehen die Verträge vor, daß sich die Gemeinschaft bemühen soll, nicht mit ihren Exportsubventionen traditionelle Drittländermärkte der drei Staaten zu stören. Ein ähnlich direkter Hinweis darauf, daß die Gemeinschaft derartige Störungen auch auf den heimischen Märkten der CSFR, Polen und Ungarn unterlassen soll, findet sich jedoch nicht. Unbestritten ist jedoch, daß seit Inkrafttreten erster, 1989 in Kraft getretener Handelserleichterungen im Jahre 1989 der Agrarhandel zwischen beiden Vertragsparteien kräftig ausgeweitet wurde. Wertmäßig wuchsen dabei die Exporte der Gemeinschaft (mit Ausnahme der Exporte in die CSFR) rascher als die Exporte der drei Länder. Dies ergibt jedoch ein schiefes Bild, da zum einen veredelte oder verarbeitete tropische Erzeugnisse wie Kaffee, Kakao, Tee oder Gewürze in die

Statistik eingehen und zum anderen Preiseffekte nicht von Mengeneffekten getrennt werden können. In Tabelle 4 werden daher nur die Mengensteigerungen für einzelne landwirtschaftliche Produkte für die Periode 1988-1990 angegeben.

Tabelle 4 - Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten des Exportvolumens der Gemeinschaft im Agrarbereich in die CSFR, Polen und Ungarn 1988-1990 (vH)

	Exporte nach			Zum Vergleich: EG-Importe aus		
	CSFR	Polen	Ungarn	CSFR	Polen	Ungarn
Lebendvieh	+ 38,6	+113,2	+187,0	+ 17,3	+ 33,4	+ 0,9
Fleisch	- 87,7	- 49,8	- 58,6	+ 2,7	+ 0,5	+ 7,3
Fisch	- 9,6	+ 13,0	+ 39,3	+ 7,2	+ 13,9	+ 12,1
Milchprodukte	- 61,3	- 39,6	- 31,9	+100,4	+213,3	+ 11,4
Sonstige tierische Erzeugnisse	+ 45,1	+136,1	- 6,6	+ 7,8	+ 12,6	- 2,0
Lebende Bäume und andere Pflanzen	- 1,5	+ 77,0	+ 94,7	+ 23,4	+ 66,4	+ 0,9
Gemüse	+ 21,7	+159,6	- 12,3	+ 26,4	+ 51,6	- 8,3
Obst	+ 14,2	+ 42,6	+ 22,4	- 3,8	+ 29,2	+ 44,0
Kaffee, Tee und Gewürze	- 0,6	+ 26,0	+310,4	- 2,5	- 8,5	- 12,6
Getreide	- 11,3	+ 19,8	+ 88,0	+ 80,4	- 25,1	- 14,8
Malz, Stärke, Inulin, Weizen-Gluten	+367,3	- 71,5	+ 7,1	+ 22,6	+174,0	+ 13,9
Ölsaaten und ölhaltige Früchte	- 24,2	+ 37,8	+ 3,0	+ 39,2	+ 26,0	- 19,2
Sonstige pflanzliche Säfte und Extrakte	+ 79,3	+ 13,2	+ 6,7	- 59,2	+1004,5	- 25,6
Sonstige pflanzliche Produkte	- 30,7	- 27,2	- 37,5	+ 30,9	+ 67,5	+ 12,8
Tierische oder pflanzliche Öle und Fette	- 6,4	- 5,4	+ 20,9	+ 18,1	+ 1,2	- 12,4
Fleisch- oder Fischzubereitung	- 12,3	+266,8	+ 9,1	+ 4,4	+ 30,3	+ 34,5
Zucker	+282,4	- 18,7	+133,7	+ 18,4	+ 24,0	+ 59,0
Kakao	- 25,4	+ 57,5	+ 75,7	+ 33,0	- 7,0	+ 80,2
Zubereitungen aus Getreide, Mehl, Stärke oder Milch	+ 32,8	+189,0	+ 84,5	+853,9	- 29,6	+ 83,8
Zubereitungen aus Obst oder Gemüse	- 7,2	+ 86,2	- 36,9	- 0,4	+ 19,6	+ 7,5
Agrargüter insgesamt	+ 9,6	+ 17,0	+ 26,4	+ 19,3	+ 29,3	- 2,2

Quelle: EUROSTAT [a].

Auffallend sind die hohen Zuwächse im EG-Export nach Ungarn und Polen. Bei Ungarn, dem kleinsten der drei Märkte, trugen zu diesem Zuwachs zwei Exportsubventionsschwerpunkte bei, Getreide und Zucker, ansonsten eher Verarbeitungsgüter (Konserven) sowie tropische Erzeugnisse und Obst. Letztere bestimmen das Bild beim Export der Gemeinschaft nach Polen, dem größten Markt, während die Exporte in die CSFR ebenfalls von einem Subventionsprodukt, nämlich Zucker, mitbeeinflußt werden.

Insgesamt hat die Gemeinschaft neue Märkte für ihre landwirtschaftlichen Überschußprodukte in den drei Staaten gewonnen. Das niedrige Ausgangsniveau im Jahre 1988 erklärt dabei den teilweise sprunghaften Anstieg 1989/88 und - trotz einer gewissen Normalisierung - auch noch 1990/88. Es wird in Zukunft sorgfältig zu prüfen sein, ob die weitere Entwicklung der EG-Agrarexporte von den internen Marktinterventionen oder von der Öffnung der mittel- und osteuropäischen Märkte bestimmt sein wird und ob die komparativen Vorteile der drei Staaten durch die EG-Agrarmarktpolitik unterlaufen werden. Nach den bisherigen Erfahrungen muß sich vor allem die Bundesrepublik dieser Prüfung unterziehen, da sie bisher der wichtigste Getreide- und Zuckerelexporteur für die drei Staaten war.

B. Investitionswirkungen

Die Verträge können in Abhängigkeit vom Fortschritt im internen Reformprozeß ein außerordentlich wichtiger Bestimmungsfaktor für ausländische Direktinvestitionen sein. Marktnähe und Humankapitalausstattung sind für die drei Staaten wichtige Vorteile gegenüber anderen Standorten. Davon hat bislang in erster Linie Ungarn profitiert, gefolgt von der CSFR und mit weitem Abstand Polen. Insgesamt wurden bis Ende 1990 Bestände (Zusagen) von 1,2 Mrd. US-\$ für Ungarn, 850 Mill. US-\$ für die CSFR und 396 Mill. US-\$ für Polen gemeldet [ECE Datenbank zitiert nach: Europe, 1991, S. 17]. Das Durchschnittsvolumen pro Investitionsprojekt reflektiert unterschiedliche Investitionsschwerpunkte. Dieses Volumen betrug für die CSFR 531000 US-\$ und dürfte sich auf die relativ kapitalintensive metallverarbeitende Industrie sowie auf die Grundstoffindustrie (Zement) stützen, während sich die Werte für Ungarn nur auf 240000 US-\$ und für Polen auf 160000 US-\$ beliefen. In diesen beiden Ländern wurden eher Leichtindustrien bevorzugt. Es ist zu erwarten, daß angesichts anhaltender Unsicherheiten über den Erfolg des polnischen Stabilitätsprogramms und den Kurs des Reformprozesses Investoren weiterhin Zurückhaltung gegenüber Investitionen in Polen (im Vergleich zu Ungarn) üben

werden. Inwieweit die CSFR als attraktiver Standort eingeschätzt wird, dürfte nicht zuletzt auch davon abhängen, wie sehr die Standortwahl durch politische Vorgaben (u.a. Vergabe von Projekten an den slowakischen Landesteil) eingeengt wird.

V. Die Abkommen in weltwirtschaftlicher Sicht: Ein weiterer Nagel zum Sarg des multilateralen Handelssystems?

Die Europa-Abkommen eröffnen eine neue Dimension in den bilateralen Beziehungen der Gemeinschaft mit Nichtmitgliedern. Sie gehen in Tiefe (Agrarmarktkonzessionen) und Breite (ordnungspolitische Instrumente) weit über das hinaus, was an Handels- und Kooperationsabkommen bislang mit Drittländern abgeschlossen wurde. Selbst die bisherigen Assoziierungsabkommen mit der Türkei, Malta und Zypern oder die vier Lomé Konventionen decken nicht annähernd das Spektrum der Europa-Abkommen ab. So gesehen ist es nicht verwunderlich, daß weitere osteuropäische Interessenten vor der Tür stehen und sehr wahrscheinlich - im politischen Eigeninteresse der Gemeinschaft - auch bedacht werden, sofern der interne Reformprozeß glaubwürdig genug eingeleitet wird.

Die Kehrseite des bilateralen Abbaus von Handelshemmnissen zwischen der Gemeinschaft und den drei Staaten allerdings ist die Diskriminierung von Drittländern, so beispielsweise beim Marktzugang der Nicht-EG-Staaten unter den OECD-Ländern auf den mittel- und osteuropäischen Märkten und die Benachteiligung von Agrarangebietern aus Entwicklungsländern auf dem Gemeinschaftsmarkt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Abkommen die aus den GATT-Regeln abzuleitenden Rechte von Drittländern verletzen und ob die Abkommen die Bestimmungen des Art. 24 GATT (Ausnahmen für Freihandelszonen und Zollunionen) erfüllen (vgl. hierzu auch ausführlich Kuschel [1992, S. 97]).

Art. 24 konfrontiert Freihandelszonen und Zollunionen mit einem Doppeltest. Ihre internen Handelsliberalisierungsmaßnahmen müssen erstens "annähernd den gesamten Handel" umfassen und dürfen zweitens nicht dazu führen, daß das Protektionsniveau gegenüber Drittländern erhöht wird. Zudem sollte der Zeitraum des Prozesses zur Freihandelszone nach Vorschlägen im Rahmen der Uruguay-Runde nur in besonderen Fällen zehn Jahre überschreiten. Jacquemin und Sapir [1991] argumentieren, daß Abkommen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern in

erster Linie wahrscheinlich nur Auswirkungen für die beteiligten Länder selbst und nicht für den Welthandel und damit für Drittländer haben dürften (vorausgesetzt, die Außenprotektion der Vertragsparteien würde nicht erhöht). Sie gestehen allerdings handelsumlenkende Effekte im Agrarbereich ein. Demgegenüber ist das Urteil von Thurow [1991] eindeutig: "... associate membership in the common market is 1,000 percent illegal under the GATT", weil sie nicht das Ziel einer politischen Union anstrebe. Ungeachtet des Einwandes, das der in der Präambel ausgesprochene Wunsch der drei Staaten nach Vollmitgliedschaft auch im Grundsatz das Einverständnis mit den politischen Zielen der Gemeinschaft ausdrücken könnte, kann, solange das Ergebnis der Uruguay-Runde nicht bekannt ist, nur das erste Kriterium herangezogen werden. Es weckt in der Tat Zweifel an der GATT-Konformität. Ein wesentlicher Teil des Handels zwischen der Gemeinschaft und den drei Staaten konzentriert sich auf Marktordnungsgüter, deren Liberalisierungsfahrplan sich nur auf die Abschöpfungskontingente erstreckt. Der Vertrag sieht keine weitergehenden Maßnahmen hin zum bilateralen Freihandel im Agrarbereich vor. Zwar kann sich die Gemeinschaft auf Art. 12 GATT zurückziehen, der den Agrarhandel explizit unter bestimmten Annahmen aus den GATT-Regeln herausnimmt, dennoch bleiben angesichts der weitreichenden Schutzklauseln genügend andere Ansatzpunkte für eine kritische Überprüfung der GATT-Konformität. Entscheidend für eine derartige Prüfung ist das Ausmaß der zu erwartenden Handelsumlenkung, die ihrerseits vom künftigen Protektionsniveau der drei Staaten gegenüber Drittländern abhängt.

In diesem Zusammenhang ist Bhagwatis These [Bhagwati, 1991, S. 76 ff.] ernst zu nehmen, ein Zusammenschluß von Ländern mit sehr unterschiedlichen Protektionsniveaus zu einer Freihandelszone - er nennt die Vereinigten Staaten und Argentinien - wirke handelsumlenkend und schädige damit Drittländer. Diese These kann auch auf die Europa-Abkommen zutreffen, da das durchschnittliche Protektionsniveau weit über dem der Gemeinschaft liegt. Klagen von Drittländern, die einen verschlechterten Marktzugang für ihre Güter entweder auf dem Gemeinschaftsmarkt (im Vergleich zu den Erzeugnissen aus den drei Staaten) oder auf dem tschechoslowakischen, polnischen und ungarischen Markt (im Vergleich zu Produkten aus der Gemeinschaft) sehen, sind also in Zukunft nicht auszuschließen. Auf ihrer Basis wird dann endgültig über die GATT-Konformität entschieden werden.

VI. Schlußfolgerungen

In ersten Reaktionen auf die Abkommen überwiegen die kritischen Stimmen. Es sei gekleckert und nicht geklotzt worden; kleinliche Quotenfeilscherei hätte die großzügige Marktöffnung der Gemeinschaft überwogen [Möbius, 1991, S. 704].

In der Tat muß zu einem derartigen Urteil kommen, wer den Anspruch eines bilateralen Freihandelsabkommens zum Maßstab nimmt. Vom Agrar- und Dienstleistungshandel einmal ganz abgesehen, verhindern die vielen Kautelen und Schutzklauseln im Industriegütersektor, daß wenigstens in diesem Sektor der Europäische Wirtschaftsraum in einem einzigen "Befreiungsschlag" nach Osten ausgedehnt wurde. Die Armutsgrenze bleibt weiterhin auch eine Zollgrenze, an der der Warenursprung kontrolliert und Kostenvorteile der mittel- und osteuropäischen Anbieter teilweise aufgehoben werden.

Zu einem milderen Urteil gelangt jedoch nicht nur derjenige, der die "Possibilistenbrille" aufsetzt und darauf hinweist, daß die Verhandlungen in verschiedenen Phasen unmittelbar vor dem Abbruch standen und daß sich die unterschiedlichen Interessengruppen in einzelnen Mitgliedsländern, einschließlich der Bundesrepublik, leicht hätten gegenseitig blockieren können [Inotai, 1992, S. 30]. Ein Abbruch, ja sogar eine Verzögerung, hätte angesichts des politischen Balanceaktes in den drei Ländern den Reformpessimismus gestärkt und den Reformgegnern in die Hände gespielt. Er hätte zur weiteren Unsicherheit beigetragen und Investoren abgeschreckt.

Viel wichtiger als diese Sichtweise sind die neuen Vertragsinhalte.

Erstmals in der langen Geschichte von EG-Handels- und Kooperationsabkommen gelang es potentiell angebotsstarken Drittländern, einen Fuß in die Tür zum europäischen Agrarmarkt zu setzen. Sollte es so weit kommen, daß sich Agrarmarktgüter in den kommenden Jahren als die einzigen wesentlichen Exportträger erweisen, wird die Gemeinschaft nicht umhin kommen, die Importtür weiter zu öffnen, um den Druck auf die andere Tür, die Einwanderung, zu mindern.

Zweitens muß sich die Gemeinschaft darauf einstellen, daß die heimischen Montanprodukte in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts unter Angebotsdruck aus den drei Ländern geraten. Auch dieser Sektor war Drittländern bislang im wesentlichen

verschlossen oder nur unter erheblichen Einschränkungen (u.a. Mindestpreise) zugänglich.

Drittens gilt im Textilbereich die Zusage, den Anpassungszeitraum für den Abbau nichttarifärer Hemmnisse in dieser Branche zu halbieren, wenn es sich um Importe aus den drei Ländern handelt. Dies ist eine bislang von der Gemeinschaft in dieser Deutlichkeit nicht gesetzte Wegmarke.

Viertens bieten kumulative Ursprungsregeln für die CSFR, Polen und Ungarn einen - zur Zeit allerdings noch nicht übermäßig hoch einzuschätzenden - Anreiz zu grenzüberschreitenden Verarbeitungsprozessen, die die spezifischen Kostenvorteile der jeweiligen Länder zum Tragen kommen lassen. Dem Abbau von Handelshemmnissen zwischen den drei Staaten kann dies förderlich sein.

Fünftens nehmen die kooperations- und ordnungspolitischen Teile des Abkommens die Gemeinschaft mit in die Verantwortung, den Staaten die institutionelle Integration in das EG-Vertragswerk dadurch zu erleichtern, daß ein erheblicher Humankapitaltransfer von der Gemeinschaft finanziert wird. Dies hat Auswirkungen, die bis in das Bildungssystem der drei Staaten hineinreichen. Kein Entwicklungsland vergleichbaren Einkommensniveaus konnte bisher einen derartig weitreichenden Transfer in Anspruch nehmen.

Sechstens werden die drei Staaten in die Pflicht genommen, den Neubeginn ihrer wirtschaftlichen Entwicklung nicht von vornherein durch Protektionismus zu blockieren und damit in falsche Bahnen zu lenken. Zwar erlauben es ihnen die Abkommen, Liberalisierungsschritte zu verzögern und gegebenenfalls sogar vorübergehend Zölle zu erhöhen (Erziehungszollargument). Jedoch schließen diese Zugeständnisse die schädlichen Mengeninterventionen aus und erlauben ausdrücklich nur preisliche Interventionen. Außerdem besteht Transparenz- und Konsultationspflicht wie beim GATT, mit dem Unterschied, daß die Sanktionsmöglichkeiten in den Europa-Abkommen ungleich besser sind als im GATT.

Siebtens setzen die Abkommen Maßstäbe für andere ehemalige RGW-Staaten. Die Gemeinschaft wird die Qualität ihrer potentiellen Vertragspartner im Vorlauf prüfen, um diese Maßstäbe nicht zu verderben und nicht in eine unabsehbare Leistungspflicht genommen zu werden, wenn sich die politischen wie wirtschaftlichen Ressourcen des Vertragspartners als unzureichend erweisen sollten. Besteht ein

Land jedoch diesen Vorwegtest, so wird ihm die Gemeinschaft nicht die Transfers und Marktzugangsbedingungen verweigern können, die sie der CSFR, Polen und Ungarn gewährte.

Eine "Unbedenklichkeitsbescheinigung" aus weltwirtschaftlicher Sicht werden jedoch die Abkommen erst dann erhalten können, wenn die Gemeinschaft und die drei Staaten ihr Protektionsniveau im Rahmen der GATT-Verhandlungen gegenüber Drittländern deutlich senken.

Literaturverzeichnis

AGRARWIRTSCHAFT, Jg. 40, H. 12, Dezember 1991.

BHAGWATI, Jagdish N., The World Trading System at Risk. New York 1991.

BÖHNLEIN, Barbara, Bernhard HEITGER, "Die neue Handelspolitik der EG gegenüber Osteuropa". Die Weltwirtschaft, 1991, H. 2, S. 130-145.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (EG), Europe Agreement (EC/Poland, EC/CSFR, EC/Hungary) vom 22.11.1991, mimeo.

EUROPE, No. 6325, Brüssel, 4.7.1991.

EUROSTAT [a], External Trade. Analytical Tables. Band A: 01-24, Import, 1988; 1990. Luxemburg 1989; 1991.

-- [b], Landwirtschaft. Statistisches Jahrbuch 1990. Luxemburg 1991.

HEINRICH, Ralph, "Gesamtwirtschaftliche Stabilisierungspolitik in Polen, Ungarn und der CSFR: Eine Zwischenbilanz". Die Weltwirtschaft, 1991, H. 2, S. 146-159.

INOTAI, András, "Assoziierungsabkommen: Schritte zur Reintegration ostmittel-europäischer Staaten". Integration, Vol. 15, Januar 1992, S. 25-35.

JACQUEMIN, Alexis, André SAPIR, "Western Europe, Eastern Europe, and the World Economy. Europe Post-1992: Internal and External Liberalization". The American Economic Review, Vol. 81, 1991, No. 2, S. 166-170.

JOHNSON, Harry G., Economic Policies Toward Less Developed Countries. Washington, D.C., 1967.

KOPINT-DATORG (Institute for Economic, Market Research and Informatics), Economic Trends in Eastern Europe and the World Economy. No. 3, Budapest, Autumn 1991.

KUSCHEL, Hans-Dieter, "Die Europa-Abkommen der EG mit Polen, Ungarn und der CSFR". Wirtschaftsdienst, Vol. 72, 1992, Nr. 2, S. 93-100.

LEAGUE OF NATIONS, International Trade Statistics. Genf 1936.

MIHALYI, Peter, Joseph E. SMOLIK, "Lending is not Enough: An Assessment of Western Support for Reforms in Hungary and Poland, 1989-1990". Communist Economies, Vol. 3, 1991, No. 2, S. 201-219.

MÖBIUS, Uta, "Zu den Assoziationsverträgen der EG mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei". DIW Wochenbericht, Vol. 58, 1991, 50/91, S. 701-704.

MURRAY, Tracy, Trade Preferences for Developing Countries. London 1977.

PHARE, Wirtschaftshilfe für Polen und Ungarn. Praktische Durchführung. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Information, Kommunikation, Kultur, Luxemburg 1990.

POHL, Gerhard, Piritta SORSA, European Integration and the Developing World. The World Bank, Geneva Office, January 1992, mimeo.

ROM, Michael, The Role of Tariff Quotas in Commercial Policy. London 1979.

SARGENT, Thomas J., Rational Expectations and Inflation. New York 1986.

SIEBERT, Horst, The Transformation of Eastern Europe. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 163, Januar 1991.

THUROW, Lester, "Long March to Global Economy". The WorldPaper, Vol. XIII, November 1991, Number 11, S. 5.

WINIECKI, Jan, The Polish Transition Programme at Mid-1991: Stabilisation under Threat. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 174, September 1991.